



MARIANNA REIS VICTORIA

TRAJETÓRIA RECENTE DA GESTÃO DA POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DE MINAS  
GERAIS À LUZ DO “CHOQUE DE GESTÃO”

Belo Horizonte

2014

Marianna Reis Victoria

TRAJETÓRIA RECENTE DA GESTÃO DA POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DE MINAS  
GERAIS À LUZ DO “CHOQUE DE GESTÃO”

Trabalho de conclusão apresentada ao Curso Superior 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.

Orientador: Eduardo Cerqueira Batitucci

Belo Horizonte  
2014

Marianna Reis Victoria

Trajetória recente da gestão da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais à luz do “Choque de Gestão”

Trabalho de conclusão apresentado ao Curso Superior 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

---

Eduardo Cerqueira Batitucci (orientador), Fundação João Pinheiro

---

Amanda Matar de Figueiredo, (avaliadora), Fundação João Pinheiro

---

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

Belo Horizonte, 21 de novembro de 2014

## AGRADECIMENTOS

Os meus agradecimentos são dedicados:

Às forças divinas e às entidades amigas que sempre me guiaram pelo caminho do bem e que permitiram existir para passar por mais essa etapa de vida.

Aos meus pais, Athos e Ludmila, por todo o carinho, pela dedicação, pela oportunidade da vida, por propor sempre o melhor caminho, por me apoiar nas decisões que tomo e por me ensinarem a torcer pelo Galo. À Joanna, minha companheira de jornada desde que eu me lembro de mim mesma, uma irmã de vida e de sangue, uma afinidade de alma, pelas palavras de incentivo em todos os momentos. Ao Pedro, namorado carinhoso e dedicado, que com seu jeito simples de viver a vida vem me fazendo mais feliz a cada dia.

Ao meu querido orientador Eduardo Batitucci, por ser além de professor orientador, ser ainda pai, amigo, psicólogo e mestre, sempre dando bons conselhos de vida e tornando os momentos mais leves. Aos professores da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro pelo conhecimento transmitido e construído.

A todos os colegas do XXVII CSAP pelos momentos de festa, apreensão, nervosismo e solidariedade que passamos juntos durante esses quatro anos de convivência. Henrique, Larissa, Daniel e Beatrice para mim foram mais que colegas de sala, foram presentes que o destino colocou no meu caminho para os dias de aula serem ainda mais agradáveis. À Fundação João Pinheiro, representada por seus funcionários, que sempre me acolheram e me deram o suporte necessário para fazer a graduação.

Aos colegas e amigos que fiz no NESP e na Polícia Civil por me ensinarem sobre o serviço público, sobre colocar as necessidades do cidadão como prioridade.

A todos os amigos que fiz durante a vida, mas especialmente ao Lucas, à Isabelle e ao Victor, meu Ragger, por sempre me darem inspiração e me fazerem uma menina alegre e de bem com a vida.

“Um sorriso e um abraço sinceros falam melhor que mil vezes ‘obrigado’.  
Terás sempre o meu sorriso, e recebe agora o meu abraço.”

Augusto Branco

“Não me sinto obrigado a acreditar que o mesmo Deus  
que nos dotou de sentidos, razão e intelecto,  
pretenda que não os utilizemos.”  
Galileu Galilei

## RESUMO

Esta monografia procurou comparar ao fenômeno da reforma administrativa ocorrida no estado de Minas Gerais conhecida como Choque de Gestão às mudanças institucionais que a Polícia Civil do Estado de Minas Gerais buscava atingir para que não fosse um órgão à parte dentro da estrutura do governo. A reforma no estado era precipuamente de cunho gerencialista, voltada ao alcance de metas e resultados, mas em sua última etapa tentou se revestir de um caráter mais societal com o objetivo de fazer a aproximação entre governo e sociedade. Devido às características que baseiam as diretrizes governamentais, o cidadão apesar de nas propagandas ser mostrado como o ator principal da existência do governo, a Administração Pública mineira ainda se mostra auto referida e insulada. É possível perceber que convivem na mesma Administração o modelo burocrático, o modelo gerencial e traços leves do modelo societal, cada um sendo empregado conforme a conveniência e a facilidade encontrada pelo corpo técnico que integra a estrutura de gestão de Minas Gerais. A Polícia Civil é um órgão que compõe o sistema de Defesa Social do estado de Minas Gerais encarregado de exercer o papel de polícia judiciária e investigativa, além de também atuar nos processos de identificação de pessoas e de veículos. A instituição apresenta carências éticas e morais devido à forte presença de características personalistas, clientelistas, patrimonialistas e traços de corporativismo em relação ao público externo. Tais características remontam às raízes históricas sobre as quais a Polícia foi construída no país. Marca forte no imaginário das pessoas ao tratar da Polícia Civil, a corrupção sistêmica traduz a malandragem brasileira de conseguir um “jeitinho” para consertar ou conseguir o que se almeja.

Palavras-chave: Reforma administrativa; Administração Pública; Choque de Gestão; Polícia Civil

## ABSTRACT

This monograph compares the institutional changes that the Civil Police of the state of Minas Gerais sought to achieve with the administrative reform in the state of Minas Gerais, known as “choque de gestão”. The administrative reform of the public administration was, primarily, a managerial one, aimed to elect and achieve goals and results, but on its last version, with a more social design, focusing the goal of making the approach between government and society. Despite these goals, public administration in Minas Gerais is, still, self-reported and insulated, coexisting traditional bureaucratic management with faint traces of a more societal model, each being used for convenience and ease, by staff that integrates the management structure of Minas Gerais. The Civil Police is an organization that is part of the Social Defense Secretariat of Minas Gerais, in charge of performing the role of judicial and investigative police, also operating in the identification of people and vehicles. The institution presents ethical and moral deficiencies due to the strong presence of personalistic, clientelistic, and patrimonialist traces. Such features dating back to the historical roots upon which the police was developed in Brazil.

Key words: Administrative reform; Public Administration; Choque de Gestão; Civil Police

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1: Fernando Henrique Cardoso .....</b>	<b>22</b>
<b>Figura 2: Luiz Carlos Bresser-Pereira .....</b>	<b>23</b>
<b>Figura 3: Ludwig von Bertalanffy .....</b>	<b>31</b>
<b>Figura 4: Antônio Anastasia .....</b>	<b>34</b>
<b>Figura 5: Regiões de planejamento .....</b>	<b>36</b>
<b>Figura 6: Mapa estratégico do governo de Minas Gerais .....</b>	<b>37</b>
<b>Figura 7: Paulo Fernandes Viana .....</b>	<b>39</b>
<b>Figura 8: Getúlio Vargas .....</b>	<b>42</b>
<b>Figura 9: José Francisco Bias Fortes .....</b>	<b>43</b>
<b>Figura 10: Israel Pinheiro .....</b>	<b>44</b>
<b>Figura 11: Aécio Neves .....</b>	<b>46</b>
<b>Figura 12: Logotipo da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais .....</b>	<b>48</b>
<b>Figura 13: Símbolo da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais .....</b>	<b>54</b>
<b>Figura 14: Organograma da Polícia Civil .....</b>	<b>62</b>

## LISTA DE SIGLAS

**ACADEPOL:** Academia de Polícia Civil do Estado de Minas Gerais

**AR:** Acordo de Resultados

**CG:** Choque de Gestão

**CRFB:** Constituição da República Federativa do Brasil

**DETRAN:** Departamento de Trânsito

**EC:** Emenda Constitucional

**EpR:** Estado para Resultado

**IGESP:** Integração da Gestão em Segurança Pública

**INDG:** Instituto de Desenvolvimento Gerencial

**MP:** Ministério Público

**PC:** Polícia Civil do Estado de Minas Gerais

**PCnet:** Sistema de Gerenciamento de Procedimentos Policiais

**PCMG:** Polícia Civil do Estado de Minas Gerais

**PM:** Polícia Militar do Estado de Minas Gerais

**PMDI:** Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

**REDS:** Registro Eletrônico de Defesa Social

**SEDS:** Secretaria de Estado de Defesa Social

**SEF:** Secretaria de Estado de Fazenda

**SEPLAG:** Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

**SEPLAN:** Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral

**SESP:** Secretaria de Estado de Segurança Pública

**SUAPI:** Subsecretaria de Administração Prisional

## SUMÁRIO

<b>1 Introdução .....</b>	<b>12</b>
<b>1.1 Contexto.....</b>	<b>12</b>
<b>1.2 Problema .....</b>	<b>13</b>
<b>1.3 Hipóteses.....</b>	<b>13</b>
<b>1.4 Objetivo .....</b>	<b>14</b>
<b>1.5 Justificativa .....</b>	<b>14</b>
<b>1.6 Metodologia.....</b>	<b>14</b>
<b>2 Administração Pública .....</b>	<b>17</b>
<b>2.1 Mudanças recentes na Administração Pública .....</b>	<b>17</b>
<b>2.2 Reforma no Brasil.....</b>	<b>22</b>
<b>2.3 Reforma em Minas Gerais .....</b>	<b>29</b>
<b>3 A Polícia Civil .....</b>	<b>39</b>
<b>3.1 Evolução histórica da Polícia Civil.....</b>	<b>39</b>
<b>3.2 A Polícia Civil como organização.....</b>	<b>46</b>
<b>4 A Polícia Civil do Estado de Minas Gerais analisada sob a ótica das mudanças da Administração Pública .....</b>	<b>54</b>
<b>4.1 Alinhamento estratégico e institucional.....</b>	<b>55</b>
4.1.1 Política governamental .....	55
4.1.2 Cadeias .....	56
<b>4.2 Planejamento e gestão .....</b>	<b>56</b>
4.2.1 Planejamento .....	56
4.2.2 Gestão .....	58
<b>4.3 Organização do trabalho .....</b>	<b>59</b>
4.3.1 Estrutura física.....	59
4.3.2 Atendimento .....	59
4.3.3 Jornada de trabalho .....	60
<b>4.4 Gestão de pessoas e do conhecimento .....</b>	<b>60</b>
4.4.1 Critérios de promoção .....	60
4.4.2 Carreiras .....	61
4.4.3 Remuneração .....	63
4.4.4 Gestão do Conhecimento.....	63
4.4.5 Inteligência policial .....	64
<b>4.5 Cultura e gestão da mudança .....</b>	<b>66</b>
4.5.1 Corrupção na instituição.....	66

4.5.2 Conflitos internos .....	67
4.5.3 Mudança .....	68
<b>5 Considerações finais .....</b>	<b>70</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>72</b>

## **1 Introdução**

### **1.1 Contexto**

As mudanças no mundo contemporâneo assumem velocidade nunca antes vista, e o Estado, mais precisamente a administração pública, não está imune a essas mudanças. Nesse sentido, a ineficiência e a ineficácia da gestão pública, a corrupção, a crise fiscal e outras situações não desejáveis fundamentam teorias que defendem a reforma do Estado. Em geral, essa reforma consiste em propostas de redução da máquina administrativa, dos impostos, dos controles burocráticos sobre a atividade empresarial, bem como a propostas de políticas públicas na área social e de privatização de empresas públicas. Essas mudanças apontam para a necessidade de um Estado diferente, mais produtivo e capaz de atender aos diversos setores sociais, demandas essas atreladas à era da informação e ao processo de globalização.

A crise no modelo burocrático da Administração Pública fez perceber que o Estado nunca tinha sido tão necessário e ao mesmo tempo tão frágil para resolver os dilemas coletivos. Com a instauração da crise, a reforma e a reconstrução do Estado deu-se de forma inevitável. O Estado liberal do século XIX deu lugar ao Estado social e econômico do século XX. As reformas administrativas de primeira geração buscaram identificar a gestão pública com a gestão privada partindo do pressuposto de que a gestão privada era mais eficiente. As de segunda geração vieram trazer a revalorização do Estado como garantidor do interesse coletivo, com um papel mais regulador e preocupado com um melhor posicionamento na economia globalizada. No Brasil, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado implementado pelo Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE), pregava, dentre outras ações, autonomia gerencial com flexibilidade de gestão, foco em resultados (eficiência e eficácia), foco no cidadão ao invés de auto-referimento e mecanismos de controle social.

Sob os paradigmas da chamada Nova Gestão Pública, o Estado de Minas Gerais implementou o Choque de Gestão e o Estado para Resultados como políticas de governo e como forma de atender às necessidades de mudanças nas estruturas da máquina estatal burocrática e se adequar às recomendações de nível federal. Sendo assim, todos os órgãos das estruturas da Administração Pública mineira deveriam ter seguido as emanções das diretrizes gerenciais que o aparelho burocrático do Estado passou a adotar.

Nesse contexto, a Polícia Civil do Estado de Minas Gerais, como órgão que faz parte dessas estruturas, também precisava seguir as novas diretrizes. A Polícia Civil do Estado de Minas Gerais vem atuando na identificação (de veículos e pessoas), na investigação de crimes, na prisão de criminosos e no encaminhamento do criminoso para a Justiça. A instituição existe desde a chegada da família real portuguesa no Brasil e vem a partir de então tomando forma, se modificando ao largo do passar dos anos e se adequando às realidades e contextos insurgentes em cada época a fim de cumprir a sua função social de instruir a persecução criminal através da investigação dos crimes cometidos. Por ser uma instituição centenária, com uma cultura consolidada e ter essa representação é importante conhecer e entender sua trajetória à luz do “choque de gestão” e os efeitos dessa trajetória.

Com o intuito de perceber se a organização vem acompanhando as reformas na Administração Pública, o presente estudo traz uma análise acerca do tema e um estudo comparativo entre a pertinência do trabalho realizado na Polícia Civil do Estado de Minas Gerais e as diretrizes governamentais tangentes à administração e à modernização institucional. Para tal, este trabalho se encontra estruturado em 5 capítulos, incluindo esta introdução.

## **1.2 Problema**

A partir do que foi apresentado acima, o presente trabalho de pesquisa teve por ponto de partida o seguinte problema: em que medida as mudanças na estrutura organizacional da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais acompanharam ou não as evoluções na Administração Pública propostas e implementadas pelo Governo do Estado de Minas Gerais, tomando-se período de análise os anos de 2003 a 2013?

## **1.3 Hipóteses**

A pesquisa que originou esse trabalho quis testar as seguintes hipóteses: (i) a Polícia Civil, como órgão componente do Sistema de Defesa do estado não foi capaz de acompanhar as mudanças na Administração Pública, dado que (ii) a organização não apresentava coesão interna suficiente para desenhar uma mudança institucional que acompanhasse a que ocorreu na administração pública estadual e para absorver o sentido e a direção das mudanças na Administração Pública, seja no sentido genérico, isto é, na construção de um consenso institucional sobre os mecanismos organizacionais necessários para fazê-lo, seja no que se refere ao papel e lugar da o no redesenho do Sistema de Defesa Social.

## **1.4 Objetivo**

O objetivo geral da pesquisa foi realizar o acompanhamento da trajetória das principais mudanças institucionais na gestão da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais no período 2003-2013 a fim de verificar os seus impactos para a atividade do órgão.

A fim de alcançar o objetivo geral proposto, foi necessário percorrer os objetivos específicos apresentados a seguir:

1. Descrever a trajetória institucional da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais.
2. Descrever a reforma administrativa implementada pelo governo no estado de Minas Gerais.
3. Verificar como a trajetória institucional da Polícia Civil de Minas Gerais influenciou na aderência da organização à reforma administrativa do Estado.

## **1.5 Justificativa**

Com a criação da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) em 2003, foram desenhadas mudanças no sistema de segurança pública em Minas Gerais. A Polícia Civil é o órgão da segurança pública encarregado do exercício de polícia judiciária, que compreende o cumprimento das determinações emanadas do Poder Judiciário, bem como a apuração das infrações penais, que não sejam as militares e aquelas não tenham sido cometidas contra interesses da União. Por ser um órgão que está subordinado às diretrizes governamentais, percebe-se a necessidade de a Polícia Civil se ajustar às mudanças gerenciais e institucionais implementadas pelo governo do estado para que a instituição não seja um organismo à parte, excluído do sistema.

Propõe-se, portanto, apontar as incongruências e os pontos de inflexão, bem como as medidas para minimizá-los, entre a nova maneira que o governo vem fazendo a gestão pública e a maneira que a Polícia Civil faz a sua gestão interna.

## **1.6 Metodologia**

Na tentativa de responder ao problema de pesquisa levantado e cumprir os objetivos propostos realizou-se uma pesquisa exploratório-descritiva de fontes secundárias na qual se aplicou a técnica de estudo de caso a partir de uma análise qualitativa dos dados

(LAKATOS e MARCONI, 2011), onde procurou-se verificar a adequação da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais (PCMG) aos moldes de cunho gerencialista emanados pela Administração Pública.

Para que tal trabalho fosse possível, foram utilizadas como fonte de análise cinco entrevistas realizadas com gestores que trabalhavam no nível estratégico da PCMG para a construção do Diagnóstico do Plano Estadual de Defesa Social realizado em 2013 pela Fundação João Pinheiro. O proveito das entrevistas foi no sentido de analisar a percepção de policiais civis de referência sobre as mudanças organizacionais que a instituição viveu por causa da reforma administrativa ocorrida no Estado, qual o sentido dessas mudanças, o que elas impactaram na organização e quais foram os possíveis efeitos percebidos.

Para avaliar a pertinência do trabalho realizado na Polícia Civil do Estado de Minas Gerais com as diretrizes governamentais tangentes à administração e à modernização institucional no período em análise (2003-2013) também foi realizada análise dos principais documentos institucionais produzidos pela própria Polícia Civil que determinaram mudanças organizacionais; análise dos planejamentos estratégicos produzidos pela organização em estudo ao longo de sua história para o entendimento das heranças culturais da instituição policial; revisão bibliográfica sobre as reformas na Administração Pública no contexto mundial, no âmbito federal, mas especialmente as ocorridas em Minas Gerais; e revisão bibliográfica sobre as reformas ocorridas dentro da estrutura institucional e normativa da PCMG.

Para tanto, a primeira seção do capítulo 2 foi dedicada a uma descrição da história da Polícia Civil e a segunda seção a uma análise das características que dão identidade à organização. O capítulo 3 foi dedicado aos elementos que fazem necessárias as reformas administrativas gerencialistas. O capítulo foi dividido em seções que se dedicaram a explicar os contextos de reforma administrativa no cenário mundial (seção 3.1) e a descrever as reformas da máquina pública no Brasil (seção 3.2) e no estado de Minas Gerais (seção 3.3). No capítulo 4 foram apresentados os resultados obtidos na comparação entre as evoluções na Administração Pública implementadas pelo Governo do Estado de Minas Gerais e a pertinência ou não das mudanças na estrutura organizacional da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais para acompanharem tais evoluções. No capítulo 5, por fim, foram feitas as considerações finais do estudo realizado e as sugestões para que futuras pesquisas possam

complementar esta a fim de engrandecer a contribuição que a Academia pode dar às questões relacionadas ao tema que foi tratado.

## **2 Administração Pública**

### **2.1 Mudanças recentes na Administração Pública**

As transformações no mundo contemporâneo ocorrem cada vez em ritmo mais acelerado, e o Estado, representado pela sua administração pública, não está isenta a essas transformações. Para isso, as relações entre a sociedade e o Estado vêm mudando ao longo do tempo. As respostas a essas mudanças são as chamadas reformas administrativas que o poder público faz em sua máquina para atender as novas e recorrentes insurgências de demandas pela população. Nesse sentido, as teorias que defendem a reforma da máquina administrativa do Estado são fundamentadas principalmente pela ineficiência e ineficácia da gestão pública, pela corrupção, pela crise fiscal e por outras situações não desejáveis. Em geral, essa reforma consiste em propostas de redução da máquina administrativa, dos impostos, dos controles burocráticos sobre a atividade empresarial, bem como a propostas de políticas públicas na área social e de privatização de empresas públicas. Essas mudanças apontam para a necessidade de um Estado diferente, mais produtivo e capaz de atender aos diversos setores sociais, demandas essas atreladas à era da informação e ao processo de globalização.

De acordo com Dias (2013), o modelo de gestão patrimonialista foi o primeiro arranjo organizacional da administração pública. Este modelo era vigente antes do desenvolvimento do Capitalismo e do surgimento do Estado de Direito e tinha como característica marcante a não delimitação entre o público e o privado, pois o Estado era visto 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.

Com o advento da Revolução Industrial e a fixação do capitalismo como sistema econômico, o modelo patrimonialista mostrou-se incompatível com a democracia que estava surgindo. As transformações nas relações sociais advindas da mudança da produção nos 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. No mesmo contexto histórico, ocorria a ascensão do protestantismo, que propunha que a salvação divina viria através do empenho do tempo e da energia do ser para a oração e para o trabalho. Dessa forma, legitima-se a construção de uma estrutura de relacionamentos humanos necessários com vistas à expansão da produtividade na busca da racionalidade técnica para a solidificação de um sistema administrativo, conforme

descrito por Weber (1989). Apoiado nessas ideias weberianas, o modelo burocrático 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. A sociedade, portanto, passou a ter maioria assalariada em que as pessoas conviviam em grandes organizações impessoais, cujas necessidades individuais são manipuladas pelos interesses organizacionais (DIAS, 2013).

Perrow (1993 *apud* CARNEIRO e MENICUCCI, 2011) agrupa em três conjuntos principais as características da burocracia que surge como modelo superior comparado a outros porque instrumentaliza uma execução objetiva e racional do que deve ser feito, realizando ações previamente pensadas, que não dependam das pessoas que as irão executar. O primeiro grupo é relacionado à estrutura e às funções da organização. As atividades são coordenadas por um núcleo de comando central, as responsabilidades são previamente definidas e repassadas de forma clara, associadas a cargos que estão imersos em uma estrutura hierárquica fixa. Cada cargo é ocupado por profissionais capacitados e escolhidos de forma meritocrática, já que o recrutamento e acesso são feitos com base em critérios objetivos e impessoais. A forma de execução das atividades é baseada em regras escritas pré-determinadas, desenhadas em discussões racionais de cunho técnico.

O segundo conjunto acolhe as formas de retribuição do trabalho dos membros da organização. A recompensa pelo trabalho advém da suposição de um corpo profissional fundamentado na dedicação integral às responsabilidades do cargo provido, numa perspectiva de emprego de longo prazo, estruturado na forma de carreira, que está ancorada no ideal de estabilidade e segurança, dando margem para investimentos pessoais em qualificação e aprimoramento profissional. “A remuneração se faz por meio de salários e pensões, definidos com base em critérios de educação formal, mérito e efetivo exercício do cargo” (CARNEIRO e MENICUCCI, 2011, p.16). O terceiro, por fim, tem a ver com a preocupação da garantia formal de proteção ao membro da organização quando este se encontra no desempenho de suas funções. Esta proteção tem dois vieses que estão voltados para a impessoalidade na vida profissional. Se por um lado limita a posição de vulnerabilidade que o ocupante do cargo se encontra quando comparado ao seu superior hierárquico, evitando abusos ou desvios de conduta que não são do interesse da organização, por outro fornece uma fonte de poder pessoal a todas as pessoas membro da organização compatível e aliado ao exercício do cargo que cada um ocupa.

Após a Segunda Guerra Mundial, ocorre a crise do modelo burocrático de gestão estatal devido à escassez de recursos públicos, ao enfraquecimento do poder estatal e ao avanço de uma ideologia privatizante. Com a globalização e as inovações tecnológicas conseguidas a partir da década de 1980, os governos enfraqueceram seu controle sobre o fluxo financeiro e comercial ao mesmo tempo em que as multinacionais tornaram-se demasiado poderosas. Neste contexto em que o sistema capitalista demonstra seu poder hegemônico, podemos dizer que se por um lado houve um alargamento da economia e uma interdependência entre os países, por outro conseguimos observar que as desigualdades de condições tornaram-se substancialmente maiores. Dias (2013) atribui às externalidades negativas do capitalismo a ascensão do Estado de Bem Estar para os países reorganizarem “suas bases de modo a ampliar a cobertura social e reduzir as disparidades oriundas do processo capitalista” (p. 6-7).

Kerstenetzky (2012, p.3) salienta como se dá a formação de um estado do bem-estar:

Um estado do bem-estar começa então a aparecer junto com o reconhecimento de que perda de capacidade de gerar bem-estar não é geralmente um problema individual, mas social. Não apenas porque as consequências são sociais (pobreza, indigência, privações, dependências, mendicância, violência), mas também porque boa parte das causas também o é. Dentre essas causas, destaca-se o funcionamento normal das economias de mercado em sociedades industriais que, destruindo outras formas de sociabilidade e solidariedade, impõe riscos sociais próprios (acidentes de trabalho, doenças ocupacionais, desemprego, instabilidades).

A autora faz uma distinção entre estado de bem-estar (ou sistema de bem-estar), de estado do bem-estar. Para ela, a expressão “estado de bem-estar social” é usada com muita reserva, já que muitas pessoas a utilizam para experiências históricas singulares (notadamente os países nórdicos europeus), que no geral garantem à população universalismo e igualdade, enquanto que outras denominações, menos pomposas, como sistemas de seguridade social, de proteção social, ou de assistência social caberiam às demais experiências (KERSTENETZKY, 2012).

A situação que culminou em Estados responsáveis pela prestação de um alto volume de serviços de forma centralizada, hierárquica e inflexível foi resultado da soma das crises no âmbito fiscal, no modo de intervenção do Estado, na seara política, e dos desvios da forma burocrática de organização estatal. A crise fiscal veio por causa do déficit público elevado e insolvente, combinada ao endividamento interno e externo elevados, à falta de

crédito do Estado, à falta de credibilidade do governo e à baixa poupança pública. A crise no modo de intervenção do Estado foi uma resposta que a população deu nas urnas nas eleições dos Estados Unidos (1980) e da Grã Bretanha (1979), elegendo partidos que pregavam uma economia liberal, ou seja, uma forma de organização em que o Estado intervisse minimamente na economia: era a queda do consenso social do estado de bem-estar social.

A crise no modelo burocrático ocorreu com as vicissitudes que o modelo acabou por apresentar: excesso de formalismo e ritualismo como resultado da ênfase nas rotinas operacionais; ineficiência gerada por causa da rigidez e verticalidade das estruturas; redução da criatividade advinda da ética da obediência; e baixa autonomia e ausência de responsabilidades como consequências da racionalidade técnica e processual. Isto levou a uma condição de perda de legitimidade e a uma consequente ingovernabilidade, que originou a crise política.

A burocracia começou a ser vista mais como um grupo de interesse do que como um corpo técnico de operadores da administração do Estado, enquanto o setor privado surgia como modelo de eficiência na prestação de serviços. Como já mencionado anteriormente, desde os anos 1980, pode-se ver uma tendência dos países em adotar a reforma do aparelho administrativo do Estado, justamente para modernizar a gestão e tornar as ações mais eficientes, para que os serviços públicos prestados pelo Estado para a sociedade sejam melhores (CARNEIRO e MENICUCCI, 2011).

O novo modelo de organização do Estado prima pela separação entre a política – entendida como a ação de tomar decisões relacionadas às prioridades e diretrizes gerais para o desenvolvimento do ato de governar – e a administração – que nesse caso é a promoção de ações orientadas de forma racional buscando a eficiência para tornar reais os objetivos traçados politicamente (CARNEIRO e MENICUCCI, 2011). A reforma do Estado que resultou na implementação dos chamados modelos gerenciais de administração pública teve como fatores o aumento da diversidade na demanda por serviços, a pressão por eficiência na prestação dos serviços demandados (BRESSER-PEREIRA, 2010) e as crises explanadas anteriormente.

Os principais objetivos da reforma, segundo Pollitt e Bouckaert (2002), concentravam-se em cortar o gasto público, remediar o fraco desempenho percebido em áreas significativas do setor público e alterar os padrões de responsabilização de atores políticos e burocratas. A fase da reforma conhecida como Reformas de Primeira Geração tinha como

referência a aproximação da gestão pública com a gestão privada. Já as Reformas de Segunda Geração têm o papel de trazer a revalorização do Estado como 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 e focada em resultados.

A *New Public Management* (NPM) ou Nova Gestão Pública, é um modelo em que a administração pública fica responsável por implementar as políticas 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 NPM 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-republicano (DIAS, 2013). O modelo faz-se perceber como meio de promover a descentralização do ponto de vista político, com a transferência de recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; a descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes autônomos; organizações com poucos níveis hierárquicos, ao invés de estarem dispostas de forma piramidal; o pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; o controle por resultados, a *posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; a administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de ser auto-referida; a busca por renovadas formas de participação popular no processo de desenho e implementação de políticas públicas; e a adaptação de mecanismos comuns ao mercado na gestão de serviços e atividades públicas (BRESSER-PEREIRA, 2010).

A entrada do tema participação popular na gestão pública é o centro da mobilização que contribuiu para a formação das lideranças da sociedade civil organizada para a formulação de uma nova referência das relações entre Estado e sociedade. Cada uma delas se fundamenta na sua própria visão de como deveria ser a democracia brasileira (PAULA, 2005). O modelo societal vem, então, como uma concepção de implementação de um projeto político que procura aumentar a participação dos atores sociais na definição da agenda política, a fim de ampliar o controle social sobre as ações governamentais e dando mais poder e voz ao cidadão. Essa nova concepção de modelo de gestão do estado emana da insatisfação da lógica essencialmente pautada no privado, da qual decorre, por exemplo, a visão do

beneficiário/receptor dos serviços prestados pelo estado que mistura e confunde cidadão e cliente. 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). Fica clara a importância de se compreender a sociedade como organismo vivo, em mudança a todo tempo e cada vez mais interligado com as facilidades que os avanços tecnológicos diários vêm proporcionando. Cabe ao Estado, assim, ter capacidade de lidar com novos contextos e desenvolver mecanismos de gestão que acompanhem essa nova realidade.

## **2.2 Reforma no Brasil**

No Brasil, a administração pública passou pelo processo de reforma administrativa na esfera federal onde o objetivo de descentralização da execução das políticas públicas surgiu como ferramenta capaz de auxiliar o enfrentamento da crise do Estado centralizador, que se mostrou ineficiente para a prestação adequada de determinados serviços públicos à sociedade. A busca da diminuição da intervenção do Estado no sentido que o poder estatal passasse de prestador direto de serviços para atuar em papel regulador de políticas públicas que começou a ser implementada na administração de Fernando Henrique Cardoso, marcou o início da passagem da administração burocrática weberiana para o modelo de gerencialista, voltado para a consecução de resultados (GUIMARÃES, 2010).

**Figura 1: Fernando Henrique Cardoso**



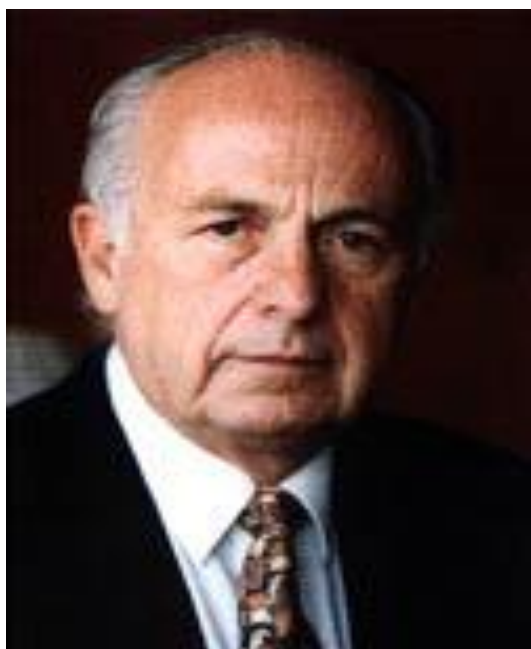
Fonte: Disponível em <<http://tucano.org.br/noticias-do-psdb/fhc-e-o-presidente-que-mais-fez-pelo-brasil>>. Acesso em 28 out. 2014.

Segundo Guimarães (2010) a administração gerencial preocupa-se com o profissionalismo da gestão; procura livrar-se de práticas clientelistas e patrimonialistas, ainda usuais na Administração; e tem por finalidade o alcance da eficiência e da eficácia administrativa.

Como antecessoras da reforma gerencialista do governo FHC podem-se citar o “modelo daspiano” e aquela efetivada pelo Decreto-Lei 200 de 25 de fevereiro de 1967, ambas criadas sob a égide de governos de caráter autoritário, o que evidencia a pouca experiência brasileira com uma prática de reforma de cunho democrático. A Constituição da República de 1988 introduziu algumas reformas na Administração Pública brasileira para satisfazer a necessidade insurgente de combater o legado militar. Assim, a democratização, a descentralização e a profissionalização da burocracia apareceram como eixos norteadores de ação do aparelho estatal (GUIMARÃES, 2010).

Sob a coordenação de Luiz Carlos Bresser-Pereira, titular do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, foi elaborado em 1995 o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

**Figura 2: Luiz Carlos Bresser-Pereira**



Fonte: Disponível em <<http://brasiliamaranhao.wordpress.com/2010/08/12/bresser-pereira-confessa-desastre-tucano-na-privataria/>>. Acesso em: 28 out. 2014.

Com o diagnóstico de que a Administração estava estagnada em face das crescentes demandas provenientes da sociedade e do legalismo acentuado que sempre contribuiu para o insulamento dos técnicos da máquina pública, o ministro Bresser-Pereira e

sua equipe procuraram, através do Plano, implantar uma nova forma de gestão, mais democrática e eficiente. Na apresentação escrita pelo então presidente da república Fernando Henrique Cardoso, o supracitado Plano,

[...] procura criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais. No passado, constituiu grande avanço a implementação de uma administração pública formal, baseada em princípios racional-burocráticos, os quais se contrapunham ao patrimonialismo, ao clientelismo, ao nepotismo, vícios estes que ainda persistem e que precisam ser extirpados. Mas o sistema introduzido, ao limitar-se a padrões hierárquicos rígidos e ao concentrar-se no controle dos processos e não dos resultados, revelou-se lento e ineficiente para a magnitude e a complexidade dos desafios que o País passou a enfrentar diante da globalização econômica.

[...]

É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado.

É preciso reorganizar as estruturas da administração com ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público; na verdadeira profissionalização do servidor, que passaria a perceber salários mais justos para todas as funções (BRASIL, 1995, p. 6-7).

A Emenda Constitucional 19 de 04 de junho 1998 inaugurou a reforma administrativa do Estado Brasileiro. Tal emenda deu respaldo jurídico para a concretização de mudanças que se faziam imprescindíveis para a modernização da máquina administrativa do Estado brasileiro. Dentre as modificações introduzidas pela Emenda Constitucional 19/1998, destacam-se aquelas relacionadas com a estabilidade dos servidores públicos, com o regime de remuneração dos agentes públicos e com a gestão gerencial da administração pública (SILVA, 1999).

De acordo com Rezende (2011), a EC 19/1998 foi o instrumento legal que se propôs a modificar o regime e os princípios (ao introduzir os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência) e normas da administração pública, seus servidores e agentes políticos. Além disso, essa Emenda buscou abarcar a dimensão institucional administrativa ao criar as condições básicas para o planejamento, a organização e a articulação dos órgãos que fazem parte do aparelho do Estado. Esta lei ainda incentivou que fossem criadas condições para a profissionalização e maior responsabilização dos servidores públicos, visando a maior eficiência destes quando no cumprimento de suas funções.

Segundo Costa (2008), o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado tinha como proposta explícita inaugurar a chamada “administração gerencial”. O Plano de Reforma partia da premissa de que a crise latino-americana era uma crise do Estado. Com base nesse diagnóstico, o plano indicou como pilares do projeto de reforma do Estado, quais sejam:

- a. Ajustamento fiscal duradouro;
- b. Reformas econômicas orientadas para o mercado que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantissem a concorrência interna e criassem condições para o enfrentamento da competição internacional;
- c. Reforma da previdência social;
- d. Inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais;
- e. Reforma do aparelho de Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas.

De acordo com Bresser-Pereira (2001), algumas características básicas definem a administração pública gerencial:

[...]é orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados, pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de um grau real ainda que limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; o instrumento mediante o qual se faz o controle sobre os órgãos descentralizados é o contrato de gestão (BRESSER-PEREIRA, 2001, p.10).

Assim, a reforma administrativa inaugurada pela Emenda Constitucional 19/1998 teve como objetivo de promover e estimular, principalmente, a eficiência dos serviços prestados aos cidadãos pela administração pública procurando, de um lado, viabilizar o fortalecimento da administração pública direta (que faz parte do chamado "núcleo estratégico do Estado") e, de outro, descentralizar as atividades não-exclusivas ou privadas do Estado (chamado de "serviços não-exclusivos e produção para o mercado"), através das agências autônomas e das organizações sociais controladas por contratos de gestão.

Segundo Christine Peter da Silva (1999), pode-se destacar como principais pontos da Emenda Constitucional 19/1998:

1) Revisão das regras de estabilidade: o art. 41 da Constituição da República de 1988 estabeleceu o período de três anos como necessário para aquisição da estabilidade. A consequência disso é que a estabilidade passou a ser uma prerrogativa exclusiva dos servidores ocupantes de cargo efetivo. Além disso, a Emenda 19/1998 definiu outros critérios para a perda do cargo pelo servidor estável: a insuficiência de desempenho no serviço público ou por excesso de despesas. Ainda merecem destaque especial as modificações no texto constitucional que, neste contexto, tratam da avaliação periódica de desempenho do servidor (art. 41, §1º, III da CRFB/1988) e da disponibilidade com remuneração proporcional (art. 41, §§2º e 3º da CRFB/1988). Assim, objetiva-se afastar do serviço público os servidores descompromissados com o trabalho e avaliá-los não apenas no período em que estão em estágio probatório, mas permitir que a sua avaliação funcional dure todo o período de sua carreira.

2) Modificação no regime de remuneração: entre algumas questões da Emenda 19/1998 estão a previsão de subsídios em substituição aos vencimentos ou remuneração de alguns agentes públicos, bem como o estabelecimento do teto remuneratório e o direito adquirido a vencimentos. Na redação atual da CRFB/1988, com a modificação introduzida pela Emenda 19/1998, o art. 39, §4º prevê o subsídio como parcela única, à qual não pode ser acrescida vantagem pecuniária alguma, tais como gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória. O objetivo da Emenda 19/1998 neste caso foi corrigir distorções ocasionadas pela falta de precisão conceitual dos termos "vencimento" e "remuneração", de uma maneira que torne mais transparentes os salários dos agentes públicos ocupantes de cargos de alta relevância para a administração pública. De acordo com a nova redação do art. 37, XI da CRFB/1988 ninguém poderá receber mais, em espécie, do que o que recebem os Ministros do Supremo Tribunal Federal, ou seja, foi instituído um teto de remuneração único para os três Poderes e para todos os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) para a remuneração de qualquer agente público (abrangidos aí o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos, Ministros de Estado, Deputados Federais e Senadores, e outros).

3) Direito adquirido à remuneração: nas hipóteses em que a remuneração do servidor público seja superior ao teto estabelecido pelo texto constitucional da EC 19/1998, o Supremo Tribunal já tem jurisprudência firme no sentido de que não se pode falar em direito adquirido a regime jurídico, nem em direito adquirido contra a Constituição. Necessariamente, aqueles que receberem mais do que o montante que ficar estabelecido em

lei como o valor em espécie do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal terão que ver diminuída sua remuneração para adequarem-se às novas regras.

4) **Gestão da Administração Pública:** A introdução, no ordenamento jurídico brasileiro, das agências executivas e das organizações sociais (leis 9649/1998 e 9637/1998) representou significativa mudança na estrutura e no modo da administração pública no Brasil. Associada a isso, a previsão da descentralização dos serviços públicos, por meio de convênios de transferência entre os entes federados (art. 241 CRFB/1998), deram uma nova dinâmica ao modo de conduzir os serviços públicos.

5) **Gestão Associada (consórcios públicos e convênios de cooperação):**

Art. 241: A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (BRASIL, 1998).

A legislação prevista neste dispositivo constitucional possibilita a regulamentação da descentralização da prestação de serviços públicos. Em outras palavras, viabiliza a transferência de serviços públicos de um ente federado para outro permitindo a criação de convênios de cooperação entre municípios ou entre estados e municípios 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 maior proximidade dos serviços públicos dos cidadãos. No contexto da reforma administrativa, a possibilidade de colaboração dos entes federados entre si traz mais eficiência para o serviço público.

Conforme observa Bressan (2002 *apud* GUIMARÃES, 2010) as ações da reforma implementadas no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso atuaram em três frentes, sendo uma delas voltada para a se fazer a transição de uma cultura burocrática, outra para o aperfeiçoamento e modernização de técnicas de gestão na administração pública, e uma terceira voltada para a implementação de novos modelos institucionais. O processo de descentralização administrativa viria cumprir importante papel nessas três frentes destacadas, ampliando o espectro de atuações dos níveis estadual e municipal na prestação de serviços públicos.

Guimarães (2010, p. 31) destaca que “para fazer face ao fenômeno da descentralização, foram instituídos mecanismos e novas formas de gestão que permitissem ao

poder local cumprir de forma satisfatória suas delegações”. Dentre estes mecanismos, é importante frisar o estabelecimento de formas de gestão compartilhada entre os entes, por meio de consórcios públicos e convênios de cooperação.

Já para Pires (2009), as mudanças trazidas pela EC 19/1998 exprimem a tentativa de se aplicar na Administração Pública brasileira um modelo gerencial amparado em princípios da administração privada, modelo esse condizente com os contextos vividos por outros países (desenvolvidos e que vivenciaram um sólido e estruturado estado de bem estar social). Segundo a autora, essa empreitada neoliberal, conduzida sem nenhuma consulta à população, trouxe prejuízos para a educação no país. Ela argumenta que o advento da lógica privada na prestação de serviços públicos, e da consideração de que o Estado não deve ser o principal promotor das políticas sociais, fez com que a educação passasse a ser vista como um mero serviço, e não mais um direito social.

Segundo Caiden (1999, *apud* COSTA, 2008) houve um número expressivo de reformas ao redor do mundo. Ele conclui que em geral as reformas produziram um resultado aquém do proposto e esperado. E se buscarmos compreender os resultados da própria reforma gerencial no Brasil, notamos que muito do empenho feito pelos técnicos e políticos atuantes na máquina pública estatal na busca do equilíbrio fiscal, da estabilidade e da eficiência, não é suficiente para fazer com que o Estado tenha, de fato, uma atuação estratégica na transformação da sociedade. Ou seja, é necessário e importante que o Estado seja equilibrado financeiramente, seja estável, seja eficiente, mas isso acaba por não ser suficiente para promover o desenvolvimento (COSTA, 2008).

O argumento levantado por Costa (2008, p. 284) é que as chamadas reformas de estado que o Brasil passou na verdade “partem sempre dos mesmos pressupostos e fazem as mesmas ‘descobertas’”, de modo que acabam resumindo-se em simples mudanças de estruturas organizacionais e redução de pessoal, além de desmonte da máquina pública, e não conseguem ser efetivas na promoção do desenvolvimento, pois para isso precisariam contemplar critérios como a cidadania, a democracia, a governabilidade e a governança.

Rezende (2002) observa que tais reformas administrativas, em geral, falham em pelo menos em um dos seus objetivos, ajuste fiscal ou mudança institucional. Elas sofrem mudança de escopo ou são abandonadas ou são interrompidas. Isto ocorre porque para que a reforma administrativa seja capaz de fazer tudo aquilo que se propôs é necessário que haja apoio dos atores estratégicos em todas as etapas e ações. O fim último das políticas de

reforma é aumentar a *performance* do aparato estatal. Para tanto, prevê-se o ajuste fiscal e a mudança institucional. O problema é que apesar de ambos serem necessários para o sucesso da reforma, são vistos pelos atores estratégicos como contraditórios. Tal contradição ocorre por que aqueles que relacionam a melhora do desempenho do Estado com ajuste fiscal, mais controle sobre a burocracia é ingrediente decisivo, já para o conjunto de atores que relaciona o melhor desempenho à mudança institucional, menos controle burocrático é fundamental (REZENDE, 2002). Ao suscitar interesses contraditórios e promover diferentes tipos de incentivos aos agentes, a política de reforma administrativa não consegue coordenar seus atores estratégicos, uma vez que possuem interesses conflitantes em relação ao nível de controle que será instituído, uma das questões centrais de tal política.

Baseado no que foi visto até agora, a reforma administrativa tem características que são, a princípio, intrínsecas. Isso não deixa possível, mesmo após longas análises, trazer apenas os traços positivos e esperar somente os efeitos benéficos das mesmas. Portanto, pode-se inferir que as reformas administrativas trazem em si contradições e conflitos justamente porque elas lidam diretamente com a forma de gestão da máquina pública.

### **2.3 Reforma em Minas Gerais**

No Brasil, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado posto em prática pelo Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE), primava, dentre outras diretrizes, pela autonomia gerencial com flexibilidade de gestão, pelo foco em resultados (eficiência e eficácia), pelo foco no cidadão ao invés do auto-referimento e dos mecanismos de controle social. Notou-se que o Estado vivia um dilema: mostrava-se muito necessário ao mesmo tempo de se mostrar muito frágil para resolver os problemas coletivos. Em Minas Gerais, o cenário não era diferente, desde 1996 o estado enfrentava um quadro fiscal desfavorável por causa do déficit orçamentário que levou ao sucateamento da máquina administrativa (VILHENA *et al*, 2006).

Para enfrentar a crise fiscal e de legitimidade que o estado de Minas Gerais estava passando, houve a necessidade de formulação e a publicação de teorias de reforma e reconstrução do Estado a fim de melhorar o bem estar geral da população mineira. Nasce neste contexto a primeira reforma administrativa tentada no estado, o “Choque de Gestão” (CG). Com a assunção de Aécio Neves no governo de Minas, sustentado sob pilares de ordem econômica, foi implementado o CG. Essa política de governo tinha como objetivo enfrentar o déficit fiscal através de diretrizes gerenciais com foco no enxugamento da máquina pública,

redução de despesas, pacto de resultados e a vinculação dos diversos órgãos e instituições que compõem o governo à sua diretriz estratégica (alinhamento estratégico) (DIAS, 2013). O alinhamento estratégico serve como uma ferramenta de gestão para assegurar que as decisões e ações de todas as unidades que compõem o governo sincronizarão seus esforços de forma a assegurar que a estratégia lançada pela cúpula governamental seja buscada com o máximo de empenho dos servidores.

Um grupo de técnicos de diversas áreas de conhecimento e experiência no trato da coisa pública desenhou o Projeto Choque de Gestão para enfrentar a crise fiscal e modernizar a forma de funcionamento do Estado (VILHENA *et al*, 2006). Contendo ações para realizar um ajuste fiscal nas contas do Estado, 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.

Segundo Vilhena *et al* (2006, p.27) as reformas de estado de primeira geração, como foi o caso da plataforma do Choque de Gestão, caracterizavam-se pelo enfoque econômico e fiscal:

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), 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 Administração Pública segue as tendências que marcaram as teorias de organizações, as teorias de sistemas e ambientes e as teorias gerenciais do fim do século XX e início do XXI. A teoria das organizações diz que organização é uma estrutura sistêmica, um grupo organizado e estável de meios adequados a fins. A preocupação com a eficiência

organizacional é central no modelo burocrático como já explicado anteriormente. A alocação racional de recursos é imposta pelo princípio do alcance da eficiência econômica. Na teoria weberiana, a alocação de recursos da maneira mais correta está intimamente atrelada com a alocação das pessoas certas para desempenhar cada função dentro da estrutura organizacional (SECCHI, 2009).

A teoria de sistemas e ambientes – vem da visão do biólogo Ludwig von Bertalanffy – enxerga a organização como um sistema vivo. As organizações, como os organismos vivos, são compostas de subsistemas que interagem entre si e com o meio ambiente externo. Essa interação faz com que a organização receba *inputs* do ambiente externo ao qual ela está inserida. Esses *inputs* são processados dentro da organização, sofrem um processo de transformação e são devolvidos para o ambiente em forma de *outputs*. A organização recebe uma resposta (retroalimentação ou *feedback*) do ambiente sobre o que ela entregou como produto ou serviço (*output*) para identificar e eliminar problemas ou disfunções que ocorreram no processo e o ciclo se reinicia (SEABRA, 2001).

**Figura 3: Ludwig von Bertalanffy**



Fonte: Disponível em <<http://archivosociologico.wordpress.com/ludwig-von-bertalanffy/>>. Acesso em 01 nov. 2014.

A teoria gerencial ou gerencialismo, como já introduzido na seção 3.1, é o modelo da administração pública que se aproxima da gestão privada, pois se baseia nos valores de eficiência, eficácia e competitividade. Para além desses três pilares, introduzem-se no contexto público as noções de *accountability* – termo que sozinho alude às ideias de

responsabilização, transparência e controle, e significa a prestação de contas por parte de quem foi incumbido de uma tarefa àquele que solicitou a tarefa –, descentralização, foco no resultado a partir da orientação ao serviço e *marketization* – uso dos mecanismos de mercado na esfera pública, ou seja, o usuário cidadão pode escolher o provedor dos serviços que ele utilizará e assim fomenta a competitividade dos órgãos públicos entre si e deles com os agentes privados.

A redefinição do papel do Estado e a utilização do gerencialismo para promover decisões foram soluções encontradas naquele momento para o contexto de problemas aos serviços prestados pelo governo e pela insatisfação do cidadão com a situação.

A antiga Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral (SEPLAN) anexa a antiga Secretaria de Estado de Recursos Humanos em 2003 e transformase na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG). A SEPLAG era o órgão responsável pela gestão da reforma, então as estratégias e diretrizes eram desenhadas dentro da Secretaria e eram emanadas às demais estruturas que compunham o governo do estado mineiro. A SEPLAG foi 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. As áreas que a Secretaria delineou para o desenvolvimento de políticas públicas para validar sua atuação foram as de recursos humanos, recursos logísticos e tecnológicos, orçamento, modernização administrativa, perícia médica e saúde ocupacional. Além disso, cabe ainda à SEPLAG exercer o papel de coordenação geral das ações de governo e da gestão da estratégia governamental (MINAS GERAIS, 2011a).

Segundo apontado por Vilhena *et al* (2006), em parceria com a Secretaria de Estado de Fazenda (SEF) – órgão do estado responsável pela provisão e gestão dos recursos financeiros do Estado –, a SEPLAG promoveu um trabalho de colaboração técnica que envolvia os técnicos do governo e consultorias externas especializadas em gestão para melhor integrar o planejamento ao orçamento de forma a melhorar o desempenho econômico do estado. Com essa ação, conseguiu-se o superávit primário, receita essa que é destinada ao pagamento de juros e amortização da dívida governamental. A possibilidade de contração de empréstimos por causa da volta da credibilidade do Estado junto a instituições financeiras internacionais que fomentam o desenvolvimento econômico sustentável permitiu ao governo quitar a folha de pagamentos e o décimo terceiro salário dos servidores (mesmo que de forma

parcelada) e ampliar os investimentos em ações para executar os chamados Projetos Estruturadores (DIAS, 2013).

No Choque de Gestão foram adotadas duas frentes principais como mecanismos de desenvolvimento, a criação de uma carteira de Projetos Estruturadores e os Acordos de Resultados. Os Projetos Estruturadores são projetos do governo construídos sobre os paradigmas de metodologias de gerenciamento de projetos que tem ações que materializam a estratégia governamental e são constantemente monitorados. Segundo Dias (2013), a definição de quais projetos seriam os prioritários no governo e aos quais seriam destinados os recursos materiais e financeiros para sua execução (os Estruturadores) partiu de conveniências técnicas e políticas submetidas à apreciação da sociedade via audiência pública na Assembleia Legislativa do estado. O Acordo de Resultados (AR) é a ferramenta que pactua no nível intragovernamental os resultados fazendo com que parte do salário do servidor esteja atrelado ao alcance das metas traçadas e concede autonomia aos órgãos para que eles decidam qual a melhor maneira de se buscar os objetivos traçados. As prioridades institucionais são traduzidas em indicadores e metas para os servidores atingirem. Dessa maneira esperava-se que fossem mais claros quais os compromissos que o Estado tinha alinhado na agenda de governo e estava assumindo com a população e quais seriam as entregas à sociedade (MINAS GERAIS, s/ d).

Conforme apontado por Dias (2013, p. 16) outras iniciativas que o governo se propôs a fazer com o CG foram

o investimento em instrumentos de publicização como as Parcerias Público-Privadas e os Termos de Parcerias firmados com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, ambos para execução de projetos de natureza diversificada (educação, cultura, infraestrutura, etc.); modernização do processo de compras governamentais, com a criação de sistemas informatizados para licitação e gestão, além da flexibilização dos procedimentos licitatórios; e remuneração variável, denominada Prêmio por Produtividade e que representou um incentivo adicional ao bom desempenho dos servidores.

Terminada a Primeira Geração do Choque de Gestão (2003-2006), Vilhena *et al* (2006, p. 354) ao concluir os avanços e estabelecer desafios para o futuro, consideraram que:

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.

O Secretário de Estado de Planejamento e Gestão e um dos principais idealizadores do Choque de Gestão, Antônio Anastasia, foi convidado a disputar como Vice-governador do estado de Minas Gerais as eleições de 2006.

**Figura 4: Antônio Anastasia**



Fonte: Disponível em: <http://www.noticiasdeitauna.com.br/noticiasdiarias/admin/2012/06/17/o-governador-antonio-anastasia-assina-parceria-com-a-infosys/>. Acesso em 04 nov. 2014.

Anastasia ganha as eleições como vice de Aécio Neves e prossegue com a segunda geração do Choque de Gestão, que foi conhecida como Estado para Resultados (EpR). Para o melhor acompanhamento da estratégia de governo no EpR criou-se um escritório executivo ligado à Vice Governadoria e à Secretaria de Planejamento e Gestão em 2007. Em 2011 este escritório executivo ganhou a alcunha de Escritório de Prioridades Estratégicas, ou simplesmente Escritório. Nessa nova etapa da reforma, segundo (DIAS,

2013) a preocupação maior foi com a qualidade fiscal dos investimentos, para que o Estado fizesse uma gestão de recursos eficiente a partir dos resultados percebidos pelas políticas públicas implementadas no período anterior e promovesse ações para modernização tecnológica. Como consequência disso, houve ampliação dos investimentos por meio de contratação de empréstimos junto a organizações internacionais (BID, BIRD, etc.), todos avalizados pela União. Estes empréstimos eram fontes de recurso vinculadas aos projetos nas áreas estratégicas do governo e contava com o comprometimento dos gestores responsáveis pela implementação das ações governamentais para que eles surtisserem efeitos positivos. Entre 2007 e 2010 os órgãos centrais reafirmaram a importância do gerenciamento de projetos e difundiram a cultura de desenho, execução, monitoramento e avaliação das políticas públicas voltadas para a gestão racional e prevenida de recursos para os órgãos finalísticos, o que ocasionou aumento de controle sobre a gestão dos projetos governamentais. Com essa disseminação do modelo de gerenciamento de projetos viu-se surgir um foco na gestão setorial e um aumento da pressão pela cúpula governamental sobre a entrega dos resultados firmados num dos instrumentos que viabilizaram a governança pública<sup>1</sup> nos órgãos, autarquias e fundações do Poder Executivo do estado, o Acordo de Resultados (DIAS, 2013; MINAS GERAIS, s/ d).

Caminhando para a terceira fase do Choque de Gestão, chamada Gestão para a Cidadania, tendo como premissa a ideia de “Estado em Rede” foi inaugurada em março de 2010 a Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves. A Cidade Administrativa é a sede do governo e reúne no mesmo espaço as Secretarias de Estado. Segundo MINAS GERAIS (s/ d), depois de “arrumar a casa”, restaurando o equilíbrio fiscal das contas do Estado com o Choque de Gestão e fazer investimentos através de financiamentos externos para colher os resultados das ações que o governo se propôs a fazer para melhorar os indicadores socioeconômicos do estado na fase Estado para Resultados, percebeu-se a necessidade de o Estado promover uma atuação transversal, em que a gestão fosse multissetorial e interligasse poder público, iniciativa privada, terceiro setor e sociedade civil. Dias (2013, p. 17) ressaltou que

A ideia central, segundo o governo é a de que enquanto o Choque de Gestão e o Estado para Resultados levaram o governo para perto do cidadão, a Gestão para Cidadania está trazendo o cidadão para dentro do governo

---

<sup>1</sup> A governança pública visa assegurar a adesão e o alinhamento entre os instrumentos de planejamento, órgãos e entidades da Administração Pública e as equipes envolvidas na execução da estratégia que orienta o sistema. Em Minas Gerais existem fóruns específicos para essa finalidade. Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br/estrategia-de-governo/governanca-publica>>. Acesso em 04 nov. 2014.

através da transparência e do engajamento da sociedade civil na gestão pública mineira.

A Gestão para a Cidadania está pautada na Governança em Rede. O termo governança<sup>2</sup> nesse aspecto está relacionado ao modo pelo qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos visando o desenvolvimento e a capacidade do governo de planejar, formular e programar políticas e cumprir funções. Os eixos de trabalho que a governança em rede se desmenbra são: Gestão Regionalizada e Gestão Participativa.

A gestão regionalizada determina a criação de Comitês Regionais para cada uma das dez regiões de planejamento do estado. Os integrantes desses comitês são os representantes das pastas governamentais. Eles fazem reuniões para traçar prioridades estratégicas de ação adequadas ao contexto de cada região com base nas necessidades encontradas (MINAS GERAIS, s/ d).

**Figura 5: Regiões de planejamento**



Fonte: SEPLAG

A gestão participativa é a influência das características do modelo de gestão societal explicada na seção 3.1, já que prega a construção de um espaço de diálogo entre a

<sup>2</sup> Conceito adaptado do documento *Governance and Development*, de 1992 elaborado pelo Banco Mundial.

sociedade civil organizada e o governo do estado em cada uma das regiões de planejamento para que o poder público possa mostrar as políticas que serão implementadas para os cidadãos que comparecem aos encontros previamente marcados na sua respectiva região (MINAS GERAIS, s/ d).

**Figura 6: Mapa estratégico do governo de Minas Gerais**



Fonte: PMDI 2011-2030

Para a execução da proposta de gestão em rede que o governo de Minas traçou como estratégia de desenvolvimento, estabeleceram-se onze Redes de Desenvolvimento Integradas nas quais estão organizados os objetivos e estratégias do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI 2011 -2030 procuram, de acordo com o próprio discurso governamental (MINAS GERAIS, 2011b, p.64),

integrar as ações do governo estadual nas diferentes áreas e, ao mesmo tempo, proporcionar um comportamento cooperativo com os outros níveis de governo e outras instituições, públicas e privadas, para maior agregação de valor para a sociedade mineira. Não se trata, portanto, de estruturas institucionais formais, mas sim de formas de organização e conjunção de esforços em torno de grandes escolhas e prioridades.

Contudo, apesar de a estratégia de governo dar sinais positivos para a ampliação dos espaços e das estruturas de vocalização social explicitados claramente no discurso da fase Gestão para a Cidadania, indo ao encontro do que se deduz a partir da nomenclatura escolhida para a terceira fase do Choque de Gestão, ainda não se traduziu em 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).

Considerando o que foi exposto anteriormente e confrontando com a realidade vivida no funcionalismo público estadual, é possível inferir que, até o momento que este estudo foi escrito, Minas Gerais desenvolveu uma reforma administrativa de cunho “gerenciocrata”, ou seja, misturou planejamentos e mecanismos gerenciais e burocráticos. No entanto, o governo não conseguiu solidificar nos técnicos e operadores da máquina pública nenhum dos modelos de forma eficaz, já que são facilmente observáveis traços clientelistas e patrimonialistas em alguns dos processos político-administrativos, como por exemplo, a ineficácia do instrumento de avaliação de desempenho e na indicação dos cargos de livre nomeação e exoneração (DIAS, 2013, p. 19).

### 3 A Polícia Civil

#### 3.1 Evolução histórica da Polícia Civil

Segundo Farias Junior *et al* (2013) a história da Polícia Civil no Brasil começa a ser escrita a partir de 1808, com o advento da chegada da família real portuguesa ao Brasil. Os autores atribuem as consequências ao desenvolvimento da polícia judiciária no país, seus quadros e carreiras ao cenário de transformações administrativas e sociais ocorridas com a presença da realeza na colônia. O marco inicial de todas as polícias civis do Brasil ocorreu quando o príncipe regente D. João VI cria através de Alvará régio no dia 10 de maio de 1808, já em terras coloniais, a Intendência Geral de Polícia da Corte e do Brasil. Foi nomeado para o cargo de Intendente Geral de Polícia do Brasil, Paulo Fernandes Viana, desembargador e ouvidor geral do crime. Ele permaneceu na direção da Intendência Geral até 1821. Por ter sido nomeado ao cargo no dia 5 de maio de 1808 (antes mesmo do Alvará régio), Fernandes Viana é considerado fundador da Polícia Civil no Brasil. A figura 1 mostra uma xilogravura escaneada do livro “História da Polícia do Rio de Janeiro” com a imagem do Intendente Geral.

**Figura 7: Paulo Fernandes Viana**



Fonte: Disponível em: <<http://amazonasatual.com.br/dia-da-policia-uma-historia-pra-contar/>> Acesso em 11 de out. de 2014.

Com a criação da Intendência Geral de Polícia da Corte e do Brasil, o antigo sistema de vigilância e mantimento da ordem na colônia realizado pelos Alcaídes, Quadrilheiros e Capitães do Mato acabou. A segurança das cidades, vilas e da área rural era feita pelos Alcaídes, uma espécie de oficial de justiça, auxiliados pelos Quadrilheiros e

Capitães do Mato, todos selecionados dentre cidadãos civis moradores da localidade, que gozavam de confiança, e eleitos numa assembleia de juízes e vereadores para atuarem por três anos, após juramento prestado. A organização dos Quadrilheiros foi criada pelo rei Fernando I de Portugal nas terras coloniais nos mesmos moldes da metrópole. Os Quadrilheiros eram os responsáveis por prover a vigilância da sociedade em geral. Apesar de não receberem salário e prestarem serviço gratuito à Coroa, estes homens podiam apossar-se das armas dos ladrões e malfeitores. O espaço geográfico no qual desempenhavam seu papel de inspeção era chamado de quadrilha (uma área que era composta por quarteirões ou quadras), daí o nome quadrilheiros, os quais consistiam em grupos de polícias “rondantes” que patrulhavam o local. Funcionava como o “mundo da desordem” atuando em nome da ordem, colonial e escravista (FARIAS JUNIOR *et al*, 2013; NEVES, 2008).

No período Imperial brasileiro, o Código de Processo Criminal do Império, promulgado em 29 de dezembro de 1832 estabeleceu legislação penal e processual penal própria e delegou atribuições policiais aos Juízes de Paz, momento no qual surgiram as primeiras normas de instituição judiciária-policial, com a divisão do Brasil em Distritos, Termos e Comarcas, limitações geográficas para aplicação da lei.

Ainda no período imperial, o Decreto 120, de 31 de janeiro de 1842, regulou a execução da parte policial e criminal da Lei 261, de 3 de dezembro de 1841. Com isso, criou-se, no Município da corte e em cada Província do Império, a figura de um Chefe de Polícia e seus respectivos Delegados e Subdelegados nomeados pelo Imperador ou pelos Presidentes de Província. Estes, por sua vez, passaram a ter as atribuições criminais e policiais (expedir mandados de busca, conceder fiança, julgar crimes comuns, dentre outras atribuições que hoje em dia são exclusivas de juízes), sempre subordinados ao chefe de Polícia – selecionado entre os desembargadores e juízes de direito. Com isso, o Intendente Geral foi substituído pelo Chefe de Polícia (FARIAS JUNIOR *et al*, 2013; FJP, 2008).

O Decreto 120 de 1842 consagrou a divisão das funções policiais em Polícia Administrativa e Polícia Judiciária, bem como estabeleceu a centralização e a hierarquização dos sistemas policiais ao criar a Secretaria da Polícia. Conforme Holloway (1997, p. 111 *apud* FJP, 2008, p.37), “a Secretaria da Polícia foi a semente a partir da qual se desenvolveu a Polícia Civil que conhecemos”. A Polícia Administrativa, como descrito no artigo 2º do decreto supracitado, era responsável pela vigilância e prevenção de desordens, ficando encarregada dos termos de bem viver, da repressão à vadiagem e mendicância, de garantir o

cumprimento das posturas municipais, de inspecionar os teatros e espetáculos públicos, de organizar a estatística criminal e o arrolamento da população da província por meio das autoridades locais, até mesmo do pároco, etc. A Polícia Judiciária, conforme caracterizada no artigo 3º do mesmo decreto, encarregava-se de assegurar a ação da Justiça por intermédio do corpo de delito, do levantamento de provas, dos inquéritos, da concessão de mandados de busca e do julgamento de crimes a que não esteja imposta pena maior, que a multa de até cem mil réis, prisão, degredo e desterro de até seis meses, com multa correspondente à metade deste tempo, ou sem ela, e três meses de casa de correção ou oficina pública (FJP, 2008; 2013).

O Decreto 4824, de 22 de novembro de 1871, regulamentou a Lei 2033, que dispunha sobre a organização judiciária no país. Essa nova lei restringiu os poderes judiciais da polícia porque nesse momento histórico ocorreu a distinção da polícia com relação à justiça. O poder policial e a magistratura passaram a ser organizações separadas, com regimes de cargos próprio, onde a carreira policial deixou de ser compatível com a judiciária. Dessa diferenciação surge o Inquérito Policial, instrumento legal que reúne as diligências, ou seja, os atos investigatórios realizados pela polícia judiciária (FARIAS JUNIOR *et al*, 2013; FJP, 2013). Pode-se inferir, assim, que a fase imperial termina como sendo a fase das transformações da estrutura da polícia no Brasil.

A Polícia fazia o trabalho local de investigação, enquanto cabia ao Exército o trabalho de repressão. No início do século XX, depois da instauração da República, as províncias se constituíram em Estados autônomos e logo os governadores destes Estados passaram a constituir pequenos exércitos estaduais, as chamadas “Forças Públicas” ou as “Brigadas”, que depois se transformaram na Polícia Militar. Conforme disposto no Decreto 1 de 15 de novembro de 1889, que funda a República no país, em seu artigo 5º fica estabelecido que os governos dos estados federados devem adotar as medidas necessárias para a manutenção da ordem e da segurança pública, defesa e garantia da liberdade e dos direitos dos cidadãos, sejam eles nacionais ou estrangeiros. Consoante a essas ideias, o artigo 8º dessa mesma lei autoriza o decreto, pelos estados recém-criados, da organização de uma guarda cívica destinada ao policiamento do território local.

O termo “civil”, no caso da Polícia Civil, refere-se ao que não é militar, uma distinção alicerçada no período republicano, coerente com a época, marcada pela ascensão

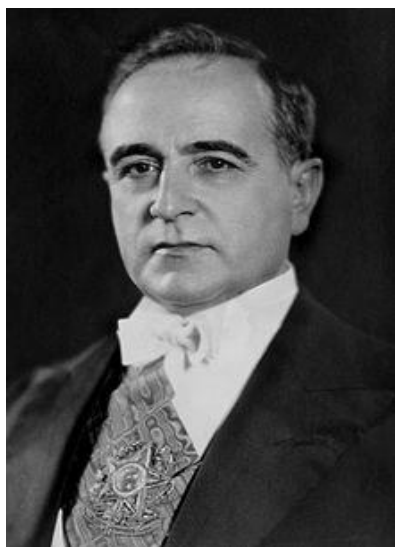
dos militares na política brasileira, evidenciada na Proclamação da República, no Movimento Tenentista, na revolução de 1930 e no Golpe Militar de 1964 (FJP, 2008).

Com o advento da Proclamação da República, o Código Criminal de 1890 foi revisto e foi feita uma reforma judiciária. A reforma judiciária possibilitou a reformulação das atribuições das polícias civis, bem como de toda a segurança pública do país (FARIAS JUNIOR *et al*, 2013).

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 história da Polícia Civil, para fins de compreensão didática foi dividida neste trabalho em períodos. A periodização histórica 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. No 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 (FJP, 2008).

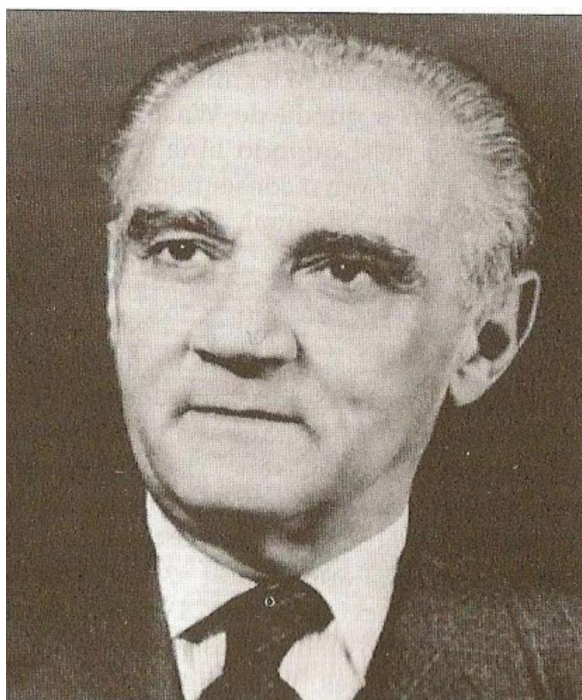
**Figura 8: Getúlio Vargas**



Fonte: Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Rep%C3%BAblica>>. Acesso em 02 nov. 2014.

Criada em 1956 no governo de José Francisco Bias Fortes, a Secretaria de Segurança Pública do Estado de Minas Gerais (SESP). A SESP era o órgão vinculado à estrutura organizacional do estado à época que deu grande força política para a Polícia Civil do Estado de Minas Gerais, pois o cargo mais alto da secretaria era ocupado pelo chefe de Polícia (cargo que foi extinto justamente porque ele virou Secretário de Estado). O período caracterizado pela política nacional desenvolvimentista iniciada pelo governo Kubitschek e continuada nos governos militares que o sucederam (1956 a 1970), foi profundamente marcado pela atuação abrangente da SESP. A secretaria tinha a função de elaborar, propor e desenvolver políticas públicas adequadas à área de segurança pública para o estado (FJP, 2008).

**Figura 9: José Francisco Bias Fortes**



Fonte: Disponível em: <[http://noticiarama.blogspot.com.br/2011/10/coluna\\_25.html](http://noticiarama.blogspot.com.br/2011/10/coluna_25.html)>. Acesso em 28 out. 2014.

O Decreto-Lei 317, de 13 de março de 1967, reorganiza as polícias dos Estados, Territórios e Distrito Federal, inaugurando no campo normativo federal a ação já exercida pelas polícias militares no policiamento ostensivo, mediante planejamento da autoridade policial competente. Esse mesmo texto normativo foi reproduzido, com algumas alterações pelo Decreto-Lei 667, de 2 de julho de 1969. Pouco tempo mais tarde o Decreto-Lei 1072, de 30 de dezembro de 1969, conferiu exclusividade do policiamento ostensivo, até então também realizado por outras corporações.

Pode-se afirmar que a divisão de funções entre a Polícia Civil e a Polícia Militar, em que a primeira é responsável pela investigação e por desempenhar o papel de polícia administrativa e judiciária, e a segunda é caracterizada pelo policiamento ostensivo, tinha como objetivos reduzir e eliminar conflitos e competições entre as duas organizações policiais que eram consideradas as principais forças do país. Contudo, ficou evidente que, nem sempre as transformações definidas no âmbito legal se traduzem automaticamente em mudanças na realidade. A reforma foi entendida pela Polícia Civil como uma redução de seu poder na medida em que se viu excluída do policiamento de rua (FJP, 2013).

Israel Pinheiro, então Governador do estado de Minas Gerais, aos 16 de dezembro de 1969, decretou a Lei Orgânica da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais – Lei 5406/1969 –, que dispunha sobre a organização da instituição e sobre o regime jurídico de seu pessoal. Segundo esse dispositivo legal, a Polícia Civil tinha por objetivo exercer as funções de: proteção à vida e aos bens, preservação da ordem e da moralidade pública, preservação das instituições político-jurídicas e apuração das infrações penais, exercício da polícia judiciária e cooperação com as autoridades judiciárias, civis e militares, em assuntos de Segurança Interna. Com a reformulação da lei orgânica da Polícia Civil em 1970, inicia-se uma nova fase para a organização. O setor de Segurança ganha formas apropriadas à política dos governos do período da Ditadura Militar (FJP, 2008; 2013).

**Figura 10: Israel Pinheiro**



Fonte: Disponível em: <<http://www.eegipitba.com.br/2010/12/governador-israel-pinheiro.html>>. Acesso em 28 out. 2014

A promulgação da Constituição da República de 1988 (CRFB/1988) fez com que o tema segurança ganhasse novo destaque na conjuntura política e social do Brasil por propor novos arranjos institucionais a fim de acompanhar as novas demandas sociais insurgentes à época e, ao mesmo tempo, acompanhar as mudanças do mundo contemporâneo. A Carta Magna no seu preâmbulo anuncia que:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a **segurança**, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. (BRASIL, 1998, grifo nosso)

A Constituição ainda coloca no caput do seu artigo 5º a garantia aos brasileiros e estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à segurança e destaca o tema no caput do artigo 6º, ao afirmar que ao lado da educação, da saúde, do trabalho, do lazer, da previdência social, da proteção à maternidade e à infância, da assistência aos desamparados, a segurança entra como direito social. Dentro do Título V da CRFB/1988, intitulado “Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”, o Capítulo III denominado “Da Segurança Pública”, composto pelo artigo 144, trata de modo mais detido das polícias brasileiras. O parágrafo 4º, que é o que resolve sobre as competências das polícias civis diz que: “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; FARIAS JUNIOR *et al*, 2013).

Sob o comando do Governador Aécio Neves no estado de Minas Gerais em 2003, foi extinta a SESP e criada a Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais (SEDS) com a finalidade de planejar, organizar, coordenar, gerenciar e avaliar as ações em relação à segurança pública em Minas Gerais. Os objetivos primordiais da SEDS eram: a redução da superlotação das unidades prisionais, a desvinculação da Polícia Civil das atividades de administração prisional, a integração de bancos de dados e do planejamento operacional das organizações policiais, a integração das ações de repressão ao crime organizado. Essas mudanças afetaram politicamente e estruturalmente a Polícia Civil de Minas Gerais, pois a instituição passou a se vincular na dimensão administrativa diretamente

ao Governador, por intermédio da figura do chefe de Polícia, que reapareceu com status de secretário de estado (FJP, 2008).

**Figura 11: Aécio Neves**



Fonte: Disponível em: <<http://www.psd.org.br/choque-de-gestao-aecio-neves-busca-por-resultados-nao-terminou/>>. Acesso em 28 out. 2014

Nos últimos anos, a Polícia Civil vem atuando na identificação (de veículos e pessoas), na investigação de crimes, na prisão de criminosos e no encaminhamento do criminoso para a Justiça (FJP, 2008).

### **3.2 A Polícia Civil como organização**

As polícias civis são instituições às quais cabem desempenhar as funções de polícia judiciária (ligada ao Poder Judiciário) e de polícia administrativa (relacionada às atividades de caráter cartorial – oitiva de testemunhas, procedimentos e características do inquérito policial –, burocrático, de investigação e identificação de autoria de delitos) nas unidades federativas do Brasil (FARIAS JUNIOR *et al*, 2013; FJP, 2013).

Para se ter uma ideia do lugar que a Polícia Civil ocupa no Sistema de Justiça Criminal, o fluxo formal é o seguinte: a Polícia Militar registra o cometimento de um crime e envia para a Polícia Civil fazer a investigação. Após investigar o crime, a Polícia Civil encaminha o inquérito ao Ministério Público. O Ministério Público denuncia o crime ao Judiciário. O Judiciário julga a autoria do crime e aplica a pena ao cidadão, que pode dar entrada no Sistema Prisional se for condenado a algum regime de reclusão.

A palavra polícia é de origem grega (*politeia*) e derivou para o latim *politia*, ambos os vocábulos significando governo de uma cidade, administração, forma de governo. Ao longo dos anos, a polícia passou a ser a representação do 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 (NEVES, 2008).

A Polícia Civil, do ponto de vista formal, é uma organização moldada em características “quase militares”, ou seja, é uma instituição que prega dentre outros 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. Ao ser analisada sob a ótica do envolvimento político, das relações e dos procedimentos cotidianos, nota-se que o funcionamento da instituição se dá ancorado em outras características, pois são adotadas práticas personalistas que têm o poder de se sobrepor aos critérios formais burocráticos, já que as 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).

A identidade de grupo em relação ao 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. Ou seja, 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 estar depreciando o 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. Cada um tem seu lugar, cada qual tem uma maneira de se reportar ao outro (FJP, 2013). Como bem resumido por Paixão (1982 *apud* FJP, 2013, p. 48), “o dissenso interno não afeta a coesão da categoria frente a pressões externas”.

Na Polícia Civil de Minas Gerais é possível se observar claramente que os microgrupos formados internamente, constituindo um conjunto de pirâmides hierárquicas 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 dimensão personalista fica facilmente visível nas trocas de chefia por causa das trocas de governo, já que usualmente é o Governador do estado que indica quem ocupa a cadeira de chefe de Polícia. Quando muda a chefia maior da Polícia, 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.

**Figura 12: Logotipo da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais**



Fonte: Polícia Civil de Minas Gerais

Rodrigues (2011 *apud* FJP, 2013) chama atenção para a maneira desconexa como as atividades são feitas dentro da Polícia Civil de Minas Gerais, fazendo com que seja alto o nível de conflito interno na organização. 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 dos fatos reais e com um trabalho feito com a eficiência e a efetividade esperadas 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 inexecutáveis tendo em vista a realidade encontrada (FJP, 2013). Pode-se inferir que há pequenos abismos de comunicação e perspectiva entre quem dá as ordens, quem as cumpre, quem fornece a análise das provas, quem investiga o caso e quem o conclui.

Facilmente é percebida, tanto em discursos oficiais, quanto em conversas informais, a diferença apontada por Paixão (1982, *apud* FJP 2013, p. 48) entre “polícia de carreira” e “carreira de polícia”. A primeira expressão refere-se ao profissional que atua na ponta, vai para a rua, resolve os dilemas sociais do dia a dia face a face com o cidadão. A expressão “carreira de polícia” consegue abarcar, além do que está na atividade policial propriamente dita, aquele policial que faz trabalho de escritório, muitas vezes em desvio de função, cuidando da área administrativo-legal da instituição para que ela funcione. É importante lembrar, que estas espécies não são excludentes entre si. Um “polícia de carreira” pode vir a se tornar um agente em desvio de função e passar a atuar na área meio da organização. Salienta-se que grande parte do trabalho de cunho administrativo pode ser feito por não policiais, mas em certas situações é interessante que este tipo de trabalho seja feito por alguém que conheça a instituição “por dentro”, por alguém que já tenha vivido a experiência da rua e tenha sentido os obstáculos e as necessidades cotidianas, a fim de que as decisões tomadas sejam de fato voltadas ao melhor desempenho do papel ao qual a Polícia Civil deve cumprir perante a sociedade. Por exemplo, a área de compras da instituição é majoritariamente da área administrativa. Um técnico que não seja policial e que esteja preparado para lidar com o processo de compra tem a capacidade de fazer as compras da Polícia. Mas um policial que conhece as necessidades mais urgentes, quando precisar priorizar uma ou outra compra, provavelmente tomará a decisão mais acertada.

Os gargalos já apresentados de comunicação no serviço policial, de falta de comprometimento de profissionais, de sobrecarga de atividade e até do número insuficiente de pessoas para a realização do serviço de apuração dos fatos, faz com que, como enunciado por Paixão (1982, p. 75, *apud* FJP, 2013, p. 51), “para ter sucesso, o inquérito policial começa de trás para frente, com a detenção dos suspeitos”. Dessa forma, o profissional que atua na ponta geralmente se vale mais de ideologias e estereótipos, ensinados desde a sua formação profissional ainda dentro da Academia de Polícia e as acumuladas nas experiências do dia a

dia, para orientar a sua ação durante o cumprimento do seu trabalho no plantão, do que de categorizações legais ou regras institucionais.

Geralmente o plantão policial é a forma de trabalho na área fim do serviço policial. Este é a porta de entrada da interação cidadão-polícia, pois é nele que é feito o primeiro atendimento ao cidadão. Para além de estrutura cotidiana do trabalho policial, esse regime de serviço representa para os níveis baixos de hierarquia, a oportunidade de complementar a renda com atividades em paralelo, por causa das folgas extensas. Os policiais realizam geralmente atividades análogas à atividade policial (detetive particular e segurança privada, por exemplo) que podem culminar no uso privado de recursos organizacionais públicos em proveito próprio ou de terceiros. Por outro lado, para os níveis mais altos, isso não existe. Delegado geralmente é apenas delegado e “morre” delegado. Ou seja, por causa do status e da segurança simbólica que a carreira policial representa, permanece-se na Polícia “até a morte” quando se ocupa um cargo de alto escalão. 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).

Paixão *et al.* (1992, p. 88 *apud* FJP, 2013, p. 53) descreve o contraste que o trabalho policial, principalmente do profissional que está nos mais baixos níveis hierárquicos e dos delegados que atuam diretamente no atendimento ao cidadão vítima e ao cidadão infrator, apresenta frente ao sistema judiciário:

... 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.

A dimensão de “trabalho sujo” sempre é fortemente ligada ao trabalho escuso, à conduta ilícita, à corrupção no ambiente policial, uma vez que as práticas policiais são orientadas pelo contexto sociocultural em que o delito for identificado. Assim como já explicitado, o policial que trabalha na área fim usualmente utiliza mais de ideologias e estereótipos para exercer o seu papel quando está em serviço do que de os procedimentos formais, impessoais e descontextualizados descritos na norma fria. FJP (2013, p. 58) ilustra o quão importante são as decisões que o policial pode tomar de acordo com a sua interpretação

do ocorrido (que pode ser subjetiva em muitos casos) na vida futura do cidadão que se encontra em um contexto que um delito acontece:

...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.

O contato que a polícia tem com o sistema de justiça aparenta ser apenas no sentido formal do vai e vem do inquérito policial entre Polícia Civil, Ministério Público (MP) e Judiciário, onde as duas últimas instituições citadas têm o papel de fiscalizar, vigiar e conferir as ações desempenhadas pela primeira (FJP, 2013). A lógica de trabalho é inversa à esperada, justamente por causa dos obstáculos e gargalos apresentados anteriormente. 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 às avessas dá espaço para o trabalho sujo, escuso, eivado de atos ilícitos e corruptos. Dessa maneira são práticas reconhecidamente recorrentes na ação policial a tortura e o “acerto”. A tortura, que fique registrado, não é para todos os “tipos de pessoas”. Indivíduos que são conhecidos pela instituição, ou seja, que têm registro na sua ficha criminal, de baixa escolaridade, de cor específica e/ou de condição socioeconômica baixa são torturados até que se consiga uma confissão. Pessoas não fichadas e de boa condição social não são torturadas, fazem o chamado “acerto”, explicado por Mingardi (s/ d, *apud* FJP 2013, p. 65):

...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.

A construção do estereótipo, que acaba por definir os tipos de crimes e criminosos, se faz dentro de um papel social que a pessoa que venha a cometer algum delito desempenha, bem como do lugar social que ela ocupa. A formação dos tipos sociais se dá 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. Todas essas simbologias construídas no âmbito social e enraizadas na organização como um todo, fazem com que o *modus operandi* da execução do trabalho policial seja orientado tendo por base as tipificações socialmente desenhadas. FJP (2013, p. 58) explica como é a conduta policial baseada nesses princípios:

(...) 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 adscritas 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. O uso indevido dessa faculdade será, na opinião do autor [refere-se a Roberto Kant de Lima], 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, como demonstra o autor, que orientava as práticas policiais e a maneira pela qual a lei será cumprida – ou não (Kant de Lima, 1995:54).

Após essa breve exposição, é possível destacar que a organização Polícia Civil preza “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). Várias ações dentro dos processos da instituição são cumpridas por meras questões de formalismo, pois os integrantes da Polícia seguem o passo a passo do fluxo de procedimento e executam as ações muitas vezes sem saber o motivo, só para cumprir cerimonialmente. O ritualismo para Rodrigues (*apud* FJP, 2013, p. 73) 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)”. Isso acaba por se tornar uma reafirmação de poder para os dirigentes, já que seus subordinados cumprem ordens às quais eles não veem muito significado em existirem, correndo 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, símbolo maior do trabalho da Polícia Civil, como não poderia deixar de ser, reúne em si as dimensões do ritualismo, do conflito e da discricionariedade policial. Este instrumento cumpre seu papel nas dinâmicas, uma vez que ele funciona como a prova material do fluxo ritualístico (representada pelos despachos, carimbos, sequência de folhas) e ainda

(...) 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 juizes” (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).

#### **4 A Polícia Civil do Estado de Minas Gerais analisada sob a ótica das mudanças da Administração Pública**

Ao proceder à análise das entrevistas com cinco dos gestores da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais, foi possível perceber semelhanças nas questões levantadas por eles. Além disso, ainda foi possível identificar similitudes nas questões expostas pelos entrevistados com as já abordadas nas seções anteriores deste trabalho, principalmente as descritas na seção 2.2.

A seleção de temas a serem tratados na presente seção foi realizada baseada no que os entrevistados contaram sobre suas impressões pessoais no que tangia aos processos relativos à reforma administrativa no estado de Minas Gerais. Este foi o período escolhido para que fosse possível haver uma comparação em que o contexto temporal das duas dinâmicas em foco, a Polícia Civil e a reforma administrativa de Minas, fosse o mesmo. As visões sobre o futuro e as sugestões de alguns dos entrevistados também foram notadas e importantes para a construção da análise.

A seleção dos trechos das entrevistas de cada gestor foi agrupada por temas. Os temas comuns entre as falas foram colocados juntos para que se percebesse o que eles têm de comum e o que eles têm de diferente, bem como se há oposição de ideias. Portanto, os apontamentos serão também apresentados com base nos temas identificados. Um tema não foi tratado com mais relevância que outro, portanto, a ordem em que eles aparecem foi feita de modo aleatório.

**Figura 13: Símbolo da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais**



Fonte: Disponível em  
<<http://www.aprovaconcursos.com.br/noticias/2014/04/05/policia-civil-de-minas-gerais-oferece-mil-vagas-para-investigador/>>. Acesso em 01 nov. 2014.

## **4.1 Alinhamento estratégico e institucional**

### **4.1.1 Política governamental**

O primeiro tema identificado foi a integração proposta pelo governo. Com a criação da SEDS e das consequentes determinações da Secretaria, houve a criação de ambientes geo-territoriais em que as polícias atuassem juntas (AISP<sup>3</sup>, ACISP<sup>4</sup>, RISP<sup>5</sup>) bem aplicação do modelo de Integração da Gestão em Segurança Pública (IGESP) para a definição das políticas de segurança em Minas. O IGESP objetiva fazer o combate ao crime integrando as práticas pelos diferentes órgãos que compõem o sistema de segurança, dentre eles a Polícia Civil, a Polícia Militar, o Corpo de Bombeiros, o Tribunal de Justiça, o Ministério Público e a Subsecretaria de Administração Prisional (SUAPI).

O entrevistado 1 diz que os policiais não estavam entendendo qual era o papel da SEDS nem do IGESP porque se sentiam subjulgados e sendo feitos de títeres por outras instituições. Além disso, o enfoque que foi dado pela política do governo seguiu a lógica territorial (basicamente o modo de trabalho da PM), enquanto o trabalho da PC seguia a lógica das unidades especializadas e isso causou confusões na implementação da política. No que toca o assunto, o entrevistado 4 discorda de como o sistema é posto, justamente por na teoria ser um sistema em que não há relação de hierarquia entre as instituições que o integram, mas na prática parecer que a SEDS é quem dita as ordens, a PM é mais próxima do Governador e consegue alguma influência que a dê benefícios na hora de negociar (em alguns casos) e a PC tem que seguir o que foi determinado. Em contraposição, o entrevistado 2 acredita que com a política de integração a Polícia Civil mudou para melhor porque, nas palavras dele, “houve uma maior identidade”. E continuou “[...] com o Governo técnico como é, estabelecendo metas e resultados, tem que trabalhar. Se não trabalhar... você pode até trabalhar, mas se não colher resultados está lascado”.

No tocante à política do governo como um todo, mais especificamente à Gestão para a Cidadania (ver seção 3.3), o entrevistado 1 identificou a diretriz denominada Estado em Rede com o tipo de trabalho que ele havia coordenado no sul de Minas em meados

---

<sup>3</sup> AISP: Área Integrada de Segurança Pública

<sup>4</sup> ACISP: Área de Coordenação Integrada de Segurança Pública

<sup>5</sup> RISP: Região Integrada de Segurança Pública

da década de 1980. O entrevistado contou: “[...] eu inaugurei a primeira delegacia do Sul de Minas, estabelecendo o Estado em Rede de uma forma extremamente empírica”.

#### **4.1.2 Cadeias**

Um segundo tema identificado nas entrevistas houve menção dos entrevistados sobre a transferência da responsabilidade pelos presos da PC para a SUAPI. O entrevistado 2 atribuiu a retirada dos presos da Polícia Civil a um milagre, ainda que a assunção dos presos pela Subsecretaria tivesse sido feita aos poucos e venha demorando alguns anos, deu um bom alívio em muitos dos problemas que a Polícia enfrentava

### **4.2 Planejamento e gestão**

#### **4.2.1 Planejamento**

O terceiro tema tratado nas entrevistas foi planejamento institucional. Planejamento é o processo de determinação de objetivos e do caminho que será seguido para realizá-los. O planejamento estratégico fornece o rumo que a organização e seus componentes devem seguir. Para isso, são delineadas e postas para todos os membros, quais as diretrizes a seguir. O negócio da instituição é o que a mesma vai fornecer para o seu beneficiário, que no caso da Polícia Civil é o cidadão. A missão da instituição é o motivo de ela existir no seu negócio. A visão é a perspectiva de futuro que a instituição almeja alcançar. Os valores são os âncoras da estratégia organizacional. O desenho da gestão da estratégia organizacional é influenciado principalmente pela cultura organizacional que a instituição constrói ao longo do tempo. A Polícia Civil do Estado de Minas Gerais veicula em seu site oficial (POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DE MINAS GERAIS, s/ d) seu negócio, sua missão, sua visão e seus valores. Eles são apresentados a seguir:

##### **1 – Negócio**

Apuração de crimes e contravenções por meio da investigação criminal cientificamente aplicada e o exercício da polícia judiciária para o esclarecimento de autoria, materialidade, motivo e circunstância, bem como a identificação civil e criminal, o registro e licenciamento de veículos, a formação e o controle de condutores, objetivando a segurança pública, a promoção de direitos e o fortalecimento da democracia.

##### **2 – Missão**

Integrar a gestão coletiva da segurança pública e justiça criminal, por meio da realização eficiente da investigação criminal científica, redutora do fenômeno da violência.

##### **3 – Visão**

Ser reconhecida, por sociedade e governos, como órgão essencial à construção das políticas de segurança pública e com maior índice de esclarecimento de ilícitos penais, atuando na repressão qualificada e na mediação de conflitos.

#### 4 – Valores

- Compromisso com o interesse público.
- Promoção de Direitos Humanos.
- Identificação dos cidadãos como sujeitos de direitos.
- Unidade institucional.
- Ética nas relações internas e externas.
- Valorização e qualificação profissional.
- Eficiência, qualidade, imparcialidade, transparência e efetividade dos serviços.
- Disciplina como princípio e sustentáculo do autocontrole profissional.
- Hierarquia como instrumento de gestão e controle disciplinar.

O entrevistado 3, ao tratar do assunto planejamento, contou que na PC não havia projetos nem planejamentos. Tudo o que existia nas diversas estruturas da Polícia era retirado da mente dos gestores responsáveis, portanto não havia integração. Cada unidade trabalhava da maneira escolhida pelo gestor, focava o serviço no que o gestor pensava ser o enfoque principal que deveria ser dado. Não havia diretriz nem perspectiva de futuro. O entrevistado 3 sugeriu, ainda, que houvesse uma estrutura na Polícia Civil de Minas Gerais que trabalhasse escrevendo projetos, supervisionando a execução dos projetos, fomentando inovações dentro do possível, no que tange a organização, no tocante aos servidores. Essa estrutura imaginada pelo entrevistado 3 assemelha-se ao GERAES<sup>6</sup> e ao Escritório de Prioridades Estratégicas (ver seção 3.3)

O “Planejamento Estratégico” que a Polícia publicou não produziu os efeitos que deveria ter gerado porque nem os próprios gestores sabiam o que o documento continha. Talvez soubessem o que estava determinado para a área em que atuam, mas não tinham visão sistêmica da organização.

Essa falta de visão sistêmica e de planejamento com visão de futuro fica evidente quando acontece a abertura de uma verba inesperada, o tempo para decidir com o que vai gastar é curto e a instituição acaba perdendo a oportunidade de melhorar seu equipamento. Ao se tomar medidas para tentar melhorar o planejamento institucional, esbarra-se na vontade política dos dirigentes dos órgãos superiores para aprovação de arcabouço legal para proceder a uma modernização interna e atualização das normas. A Lei Complementar

---

<sup>6</sup> GERAES: Núcleo Central de Gestão Estratégica de Projetos e do Desempenho Institucional tem por finalidade realizar a gestão da estratégia governamental, mediante o planejamento, a gestão, a coordenação e o monitoramento das ações governamentais, visando à eficiência e à eficácia na Administração Pública. O GERAES é o principal responsável pelo auxílio aos gestores dos projetos que compõem a carteira estratégica do Estado e pelo monitoramento dos mesmos. Disponível em <<http://www.planejamento.mg.gov.br/estrategia-de-governo/portfolio-estrategico>>. Acesso em 06 nov. 2014.

129, de 8 de novembro de 2013, estava em tramitação interna na PCMG desde 2007. A referida lei “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” (MINAS GERAIS, 2013). Os assuntos de que trata a Lei Complementar 129/2013 eram todos gargalos apresentados pelos entrevistados que de alguma forma, por não estarem dispostos em lei ou estarem desatualizados, eram obstáculos ao progresso da organização.

#### **4.2.2 Gestão**

O quarto tema tratado nas entrevistas foi a gestão organizacional. O entrevistado 3, quando iniciou a sua fala sobre o assunto anunciou: “A Polícia Civil nunca se preocupou com gestão, a não ser de uns anos pra cá”.

Entrou na agenda da organização o Projeto de Remodelagem das Unidades Policiais, que gerou um extenso relatório lançado em maio de 2010, mas que a sua prática não teve a efetividade que se esperava. Segundo as entrevistas, o Projeto serviu mais para cumprir uma meta acordada com o governo do que para mudar a realidade de gestão dentro da instituição.

A medição de produtividade era “maquiada”, pois os gestores forneciam informações inverídicas para a sua chefia, que não se preocupava em conferir se os dados realmente faziam sentido. A gestão da cúpula era enganada e não se constrangia na hora de dar satisfação para o governo sobre o AR, em publicar dados que não condiziam com a verdade. A partir do momento que a maneira de medir os indicadores foi mudada para as informações contidas no PCnet, as pessoas perceberam que não adiantaria apenas dizer que as metas tinham sido batidas, era necessário explicar o porque a meta não vinha sendo batida e se dizia em reunião que a situação era boa, que as metas estavam sendo atingidas.

As decisões na organização são muito ligadas ao comando central. Nem os dirigentes regionais têm autonomia gerencial. A chefia não tem confiança nas pessoas às quais ela mesma delegou os cargos de confiança para repassar poder de comando a elas.

Por fim, o entrevistado sintetiza a gestão organizacional dentro da PCMG: “é uma gestão personalista ainda”. Mais uma vez esse vício se mostra presente como cerne da organização. O personalismo, presente em outros temas já destacados anteriormente, veste uma nova roupagem e se faz presente no nível estratégico, no nível gerencial e no nível operacional da organização.

## **4.3 Organização do trabalho**

### **4.3.1 Estrutura física**

A estrutura física da Polícia Civil é sofrível. O quinto tema abordado nas entrevistas é tratado pelos policiais como “lixo”. O entrevistado 1 atribui à displicência, à falta de cuidado com o local de trabalho, à ausência do sentimento de pertencimento dos servidores o motivo pelo qual o patrimônio é tão depredado. Para isso, ele dá o exemplo que quando o policial dirige o próprio carro, ao passar por uma lombada, ele reduz a velocidade e passa devagar, para não danificar o carro; mas, quando o policial está a serviço, dirigindo uma viatura, “*paf!*”, passa direto, sem se preocupar se pode estragar ou não o veículo.

O entrevistado 5, ao tocar no tema, destaca a pluralidade de realidades da instituição: “Hoje nós temos uma realidade no nível Belo Horizonte e região metropolitana, quando se fala de interior é outra realidade, até economicamente falando, não há uma padronização, nem na identidade visual você vê isso.”. Os símbolos usados são diferentes, a qualidade do mobiliário, até o decalque usado nas viaturas às vezes são distintos. Em último caso, essa falta de unidade, essa desunião, culmina no próximo tema a ser tratado, os conflitos internos.

### **4.3.2 Atendimento**

O sexto tema tratado pelos entrevistados é o atendimento ao público que a Polícia faz. Os policiais, segundo expressam os entrevistados, não têm tato algum no que se refere ao trato com o cidadão. Um deles se arrisca a dizer que o que deixa a instituição mais marcada por um estigma negativo é como ela trata o público. Muitas vezes as pessoas procuram atendimento em uma situação de emocional abalado, pois acabaram de ser vítimas de um delito ou de tentativa de delito e querem denunciar o ato criminoso. Ao invés de encontrar uma pessoa receptiva e que a trate com dedicação e atenção devidas, o cidadão, ao acessar os serviços prestados pela polícia, é tratado com desdém, displicência e muitas vezes como criminoso. O entrevistado 4 afirmou que “não é mais a violência [que mancha a visão que a sociedade tem da Polícia], é o atendimento. Então, com um melhor atendimento e com o enfrentamento diferente da corrupção, nós poderemos melhorar essa visão tranquilamente”.

Apesar de não ser a atividade fim policial, a PCMG atua no processo de identificação civil e no registro e licenciamento de veículo automotor e habilitação de

condutor. O entrevistado 3, ao exemplificar o atendimento ao cidadão no Departamento de Trânsito (DETRAN) complementou de forma bem ilustrativa a fala apresentada anteriormente pelo entrevistado 4:

Nós jogamos pedras na nossa vitrine. A gente maltrata as pessoas, não faz o serviço direito. Tratamos as pessoas que vão procurar as atividades do DETRAN, de habilitação, identificação como se criminosos fossem. Aqui é o lugar onde a gente carrega água na peneira para a população. Aqui, nós temos que prestar um serviço de qualidade para ele [o cidadão] se sentir bem.

### **4.3.3 Jornada de trabalho**

O sétimo tema que é tratado nas entrevistas é o regime de trabalho conhecido como plantão policial, que teve algumas de suas peculiaridades já tratadas na seção 2.2. Os entrevistados contaram que a legislação evoluiu no sentido de cercear os exageros que a Administração cometia com os servidores no regime de plantão. O horário que o policial tem que cumprir por semana passou a ser mais bem regulamentada, jornada de quarenta horas, sendo oito horas por dia e cinco dias da semana e no caso de ele trabalhar por plantão, os mesmos não são superiores a doze horas.

O policial, porém, segundo o entrevistado 3, deveria ter ciência de que tem serviços que ele não pode parar na metade porque seu horário de expediente terminou, existem tipos de demandas que ele tem que cumprir até o final.

## **4.4 Gestão de pessoas e do conhecimento**

### **4.4.1 Critérios de promoção**

O oitavo dos temas identificados foi a falta de critérios claros de promoção e de mudanças de lotação dos servidores. Os entrevistados que tocaram neste ponto contaram que essa decisão estava muito ligada ao Chefe de Polícia, cargo mais importante dentro da organização. No final das contas, era ele quem decidia quem seria promovido ou não; era ele quem dava a ordem de mandar publicar no diário oficial se o servidor iria mudar de lotação ou não. Os entrevistados afirmam que a apropriação dos cargos estratégicos dentro da Polícia Civil segue uma lógica de critérios personalistas e políticos de relações pessoais.

A Resolução 7196, de 29 de dezembro de 2009, que trata da disposição das unidades no território e das unidades especializadas, das atribuições da Chefia de Departamento de Polícia Civil e do titular de Delegacia Regional de Polícia Civil e Divisão

Especializada, e das competências de cada unidade especializada e da estrutura da Superintendência-Geral de Polícia Civil (POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2009a); e a Resolução 7197, também de 29 de dezembro de 2009, que traz o quadro de distribuição de pessoal da Polícia (POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2009b), limitam um pouco as intervenções políticas em um âmbito que deveria ser técnico (conforme dito pelo entrevistado 3). Apesar disso, ainda impera a falta de critério objetivo para a ocupação dos cargos conforme ilustrado na fala do entrevistado 4 “Hoje caiu no teu colo, pega que é teu cargo. Não existe critério, ponto. [...] não vai cair no colo de qualquer um também, mas cai, seguramente, no colo de muitos que não teriam condições [de exercer a função para a qual foi designada]”.

As Resoluções 7196/2009 e 7197/2009 foram legitimadas dentro da instituição porque partiram de um estudo detalhado realizado em parceria com o INDG – Instituto de Desenvolvimento Gerencial em que foram estabelecidos critérios objetivos para a definição de quantitativo mínimo de pessoas por carreira deveriam ter em cada unidade policial. Ainda neste estudo foram criados modelos de atendimento ao público; estabelecidos os tempos de realização de oitivas, de realização de busca e apreensão, de realização de representação judicial para uma prisão preventiva, etc. Tudo foi parametrizado e checado para conferir se o parâmetro estava correto. Após o cruzamento dos dados obtidos, apontou-se o efetivo ideal para a realização de cada serviço e surgiram daí as resoluções supracitadas.

Quando o Policial se forma na Academia de Polícia Civil do Estado de Minas Gerais – ACADEPOL, existe um critério definido que, segundo os entrevistados, vem sendo cumprido. O entrevistado 1 afirmou que na ACADEPOL as vagas abertas nas unidades policiais eram preenchidas de acordo com a vontade dos policiais que estão se formando no curso, segundo a ordem de classificação dos mesmos. Porém, quanto às mudanças de lotação o policial era apenas comunicado da decisão, portanto, não eram raras as vezes que aconteciam sem a vontade ou contra a vontade da pessoa que iria ser diretamente afetada com a mudança (de cidade, na grande parte dos casos).

#### **4.4.2 Carreiras**

O nono tema identificado relaciona-se com a estratégia do governo de estabelecer modernização na administração e tornar a carreira pública mais atrativa para a sociedade. No intuito que a concorrência para o provimento dos cargos públicos seja feito por pessoas melhores aptas para os serviços como já comentado anteriormente na seção 3.3, o

governo delineou diretrizes de modernização das carreiras e a Polícia Civil se viu obrigada a alterar sua legislação que abarca o assunto.

**Figura 14: Organograma da Polícia Civil**



Fonte: Polícia Civil de Minas Gerais

Nesse ínterim, surgiu a Lei Complementar 84, de 25 de julho de 2005, que reduziu o número de carreiras de nove para seis, padronizou o para quatro o conjunto de níveis e aumentou o número de cargos de Polícia em aproximadamente 1950 cargos. Pouco mais de dois anos depois, em 6 de agosto de 2007, foi criada a Lei Complementar 98, que tratou da aposentadoria especial, estimulando assim, a aposentadoria de um bom número de “policiais que realmente não contribuía significativamente para a melhoria da instituição”, como dito pelo entrevistado 4. Em 28 de junho de 2010, a Lei Complementar 113 fundiu as carreiras de auxiliar de necropsia e agente de polícia, na de investigador e definiu com maior precisão as atribuições dos policiais civis, segundo o entrevistado 4. Foi a partir desta lei que passou-se a exigir que escrivães e investigadores tivessem curso superior para ingressar na instituição. A estrutura de cargos comissionados, porém é ainda do Decreto 17826, de 2 de abril de 1976. O entrevistado 4 disse que a reestruturação dos cargos comissionados não foi feita por ingerência da Polícia Militar. Ele conta que a PM foi contra a proposta de mudança

que iria ser encaminhada para a Assembleia e a legislação não pôde ser modificada. O entrevistado 4, apesar dos percalços, conclui: “Então a gente pode falar com muita segurança: de 2003 para cá houveram grandes avanços no que tange à estrutura organizacional, no que tange à estrutura de carreiras”.

O entrevistado 3 tem uma visão uma pouco mais pessimista do que o 4 sobre o tema:

Não há integração, o que existe é a compartimentação das carreiras. O médico-legista trabalha ali e não quer saber o contexto da investigação. O perito criminal é “dono do local”. Ele não quer saber do contexto da investigação. E isso, acontece com delegado e investigador, isso é o que ocorre.

No tocante às demandas principais, as entrevistas mostraram que a demanda dos escrivães é pela junção da carreira deles com a carreira de investigador; e a demanda dos investigadores é pela carreira única. Ambas demandas são no sentido da valorização profissional, tanto no sentido monetário como no auxílio na desconstrução dos estereótipos internos mencionados anteriormente.

#### **4.4.3 Remuneração**

O décimo tema que apareceu nas entrevistas foi a questão salarial. Em uma das entrevistas o tema foi tratado como o problema central da Polícia. O entrevistado 2 pensava que se a instituição conseguisse aumentar os salários para as carreiras a maioria dos problemas descritos nas seções acima iriam acabar. Esse julgamento não era unânime entre os entrevistados. Apesar de reconhecerem que a remuneração é um fator muito importante nos problemas organizacionais, a cultura organizacional, a corrupção sistêmica e o personalismo são determinantes para a situação que a PCMG encontra-se hoje.

Além do problema da baixa remuneração, o efetivo policial vinha sendo recorrentemente tratado pelos entrevistados como insuficiente para suprir as demandas e o governo tinha dificuldade em autorizar o lançamento de um edital de concurso público para ingresso nas carreiras policiais civis em Minas Gerais.

#### **4.4.4 Gestão do Conhecimento**

O décimo primeiro dos temas que emergiram nas entrevistas foi a gestão do conhecimento interno da instituição. Para exemplificar o que se entendeu por isso, apresenta-se um trecho da entrevista da pessoa 3 em que ela contava um diálogo com uma colega de trabalho:

O conhecimento da senhora não é só da senhora, é da instituição. Vamos documentar isso. Aí, nós começamos a fazer planilha. Com data, horário, *modus operandi*, tipo de arma utilizada, características. E ela foi e colocou, “[Entrevistado 3], eu estou enxergando um monte de coisas que eu não enxergava”. Infelizmente, na polícia civil, ocorre a máxima de que o meu conhecimento é meu. Não é de ninguém mais.

O entrevistado 5 elucidou que a formação de um núcleo de gestão do conhecimento iria atacar uma das questões que servem como atraso do trabalho policial, que ele chamou de “ilhas de informação”. Essas ilhas de informação seriam aqueles conjuntos de conhecimentos gerados e consolidados pelas “famílias” (ver seção 4.5) que ficam restritos a pequena parte da organização e que se espalhado, além de poder facilitar o trabalho investigativo policial, poderia ser aprimorado com a contribuição de outras pessoas.

O entrevistado 4 identificou a necessidade de a Polícia Civil fazer de um sistema eletrônico que desse a possibilidade aos gestores da instituição explorar as capacidades individuais do conjunto de servidores, pois a informação sobre as qualificações, sobre as habilidades que se destacam, sobre a formação, entre outras importantes sobre cada profissional não existe sistematizada em lugar algum. Além disso, defendeu a necessidade de incentivar a qualificação profissional, melhorar os indicadores de resultados para que as pessoas se sintam incentivadas a expandirem o seu conhecimento para contribuir no trabalho.

É preciso que a Polícia, com um bom projeto de gestão do conhecimento, ela crie fluxos, ela crie procedimentos operacionais padrão, ela crie diretrizes por meio do Conselho Superior, e estruture Unidade competente, capaz e com força suficiente para monitorar, e coloque isso para funcionar com a devida monitoração.

Ele defendeu que esse tipo de ação deveria se iniciar na cúpula, para que os altos gestores dessem o exemplo aos seus subordinados.

#### **4.4.5 Inteligência policial**

O décimo segundo tema tratado nas entrevistas, inteligência policial, dentro do organograma da PC está atribuído à Superintendência de Inteligência e Investigação Policial (SIIP). A análise das entrevistas permitiu inferir que a inteligência policial vem evoluindo bastante, mas ainda assim carece de muito aperfeiçoamento.

Os casos que a Polícia investiga por meio dos inquéritos policiais, para serem considerados boa investigação o gestor 1 atribuiu que é essencial a troca de informações não só entre os profissionais que estão trabalhando em um caso específico, mas entre os

profissionais no geral. Ela disse que o momento em que essa integração ocorria era no famoso “cafezinho”. As pessoas interrompiam seu serviço, iam tomar um café na cozinha, encontravam com um colega e conversavam informalmente. Muitas dessas conversas eram relacionadas ao trabalho que estavam desenvolvendo, e ali tinham a possibilidade de ter uma nova informação sobre a investigação que nem imaginavam que teriam e pudesse ser relevante.

Quando os entrevistados tocaram no tema inteligência policial, eles reconheceram que essa é uma parte substantiva do trabalho policial, “Inteligência é tudo”. Os instrumentos mais citados foram os sistemas PCnet (Sistema de Gerenciamento de Procedimentos Policiais) e REDS (Registro Eletrônico de Defesa Social) e a interceptação telefônica. O entrevistado 5 tinha a opinião que o uso da tecnologia para fins mais operacionais ainda era muito incipiente, tinha uma grande evolução a fazer.

O PCnet ajudou a criar alguns procedimentos, organizar um pouco as ideias que antes ficavam apenas na percepção pessoal de cada um. Uma das funcionalidades que se esperava do sistema era que o policial quando chegasse em uma delegacia para substituir um colega tivesse condições via PCnet de analisar tudo, examinar inquéritos, perfis da criminalidade local, da comunidade que circunda o espaço abrangido pela delegacia, Esperava-se que o policial poderia ir embora sem que houvesse preocupações quanto aos registros, mas infelizmente o sistema não funciona como deveria.

Quanto à questão de registro, o entrevistado 5 considerou o REDS melhor que o PCnet, não a qualidade do registro porque muitas vezes a pessoa que preencheu o REDS o fez de forma displicente, mas as informações que ele pode fornecer são muito boas. O mesmo entrevistado ainda criticou a quantidade de informação espalhada por vários sistemas diferentes:

O REDS, por exemplo, você entra lá e procura a pessoa pelo nome dela e qualquer pessoa a gente fica sabendo se perdeu a identidade, se sofreu algum acidente de trânsito, qualquer coisa, você acha alguma coisa do cara lá. Aí você pega aqueles dados que estava procurando e joga em outro sistema, no INFOSEG por exemplo, às vezes o cara teve um problema fora de Minas Gerais, pega a foto do cara lá no INFOSEG<sup>7</sup>; se o cara estiver preso, no INFOPEN<sup>8</sup> você vê com quem ele ficou preso, quem visitou ele. Então você tem muita informação, o grande problema é aquele que eu te falei, você tem muitos sistemas diferentes e às vezes não resume de maneira clara aquilo que deve seguir.

---

<sup>7</sup> Rede INFOSEG: Rede de Integração Nacional de Informações de Segurança Pública, Justiça e Fiscalização.

<sup>8</sup> INFOPEN: Sistema Integrado de Informações Penitenciárias.

O entrevistado 3 explicou que, para ele, o fenômeno criminal tem um antes, o fato gerador, e um depois.

Eu sabendo do porque que o crime ocorreu, eu posso instigar os setores competentes para buscar políticas públicas para que esse crime não volte a ocorrer. Então, eu tenho que conhecer o crime. Mas eu tenho que conhecer o antes e o depois. Então, a investigação, ao invés de ser meramente policial, tem que ser uma investigação social.

## **4.5 Cultura e gestão da mudança**

### **4.5.1 Corrupção na instituição**

“A Polícia Civil está doente de ética e de moral.” Com esta frase proferida pelo entrevistado 1, o décimo terceiro tema identificado pode ser bem ilustrado. Essa foi uma das características exploradas na seção 2.2. O “trabalho sujo” descrito por Paixão *et al* (1992) e o “acerto” alcunhado por Mingardi (s/ d), ambos autores citados por FJP (2013), são dois dos exemplos da corrupção sistêmica que atinge a Polícia Civil. Os entrevistados contam que a quantidade de processos que existe na Corregedoria Geral da Polícia Civil é expressiva. São mais de nove mil processos, procedimentos e sindicâncias, a maioria por corrupção. Por falta de estrutura e por falta de independência do ponto de vista normativo, conforme esclarecido pelo entrevistado 4, a Corregedoria não consegue atuar no que precisa. O entrevistado ainda explica que isso deixa os servidores em posições frágeis, pois como a norma jurídica não protege quem avalia e aplica as punições aos colegas, se o Chefe de Polícia quiser usar de sua influência para dificultar o trabalho das pessoas que lá atuam, ele o faz com muita facilidade.

O entrevistado 1 conta que eram poucos os MASP<sup>9</sup>s responsáveis pelos nove mil e oitocentos procedimentos. E desses, a maioria era do pessoal que entrou depois de 2007, os novatos. O entrevistado atribui isso ao excesso de confiança que os mais novos têm de que não serão pegos e cometem atos de desvio de comportamento de maneira mais ousada. Com pesar em sua fala, ele exprime que policiais excelentes perdem o cargo por serem corruptos. Os mais antigos, diz ele, “talvez pratiquem seus atos mais escondidinho”.

Com as afirmações dos entrevistados, fica claro que as ilicitudes praticadas dentro da organização são muito mais difusas, em número muito maior e de formas muito

---

<sup>9</sup> MASP é o número de matrícula que o servidor tem, o número que o identifica dentro dos sistemas informatizados da máquina estatal.

mais diversas que se pode medir. Além disso, nenhum deles forneceu sugestão de medida cabível para colocar um fim nesse tipo de prática na Polícia.

#### 4.5.2 Conflitos internos

O décimo quarto tema tratado, conflitos internos, estava aflorado na época em que as entrevistas foram realizadas porque estava acontecendo uma greve na PCMG. O entrevistado 3 anuncia: “Estamos rachados. O Governo precisa ter muito taco pra ver isso. Esse ambiente pernicioso que está instalado na Polícia Civil hoje, se nós não tomarmos uma atitude, a tendência é que ele se perpetue!”. O entrevistado 4 completa a ideia anterior falando que o clima organizacional estava horrível.

FJP (2013) cita a etnografia da Polícia Civil mineira realizada por Paixão em 1982 (ver seção 2.2) para atribuir como ponto principal dos conflitos internos existentes na organização a disputa entre as carreiras que a Polícia tem. O entrevistado 5 corrobora essa visão:

Todo mundo que esta na policia civil hoje sabe que existe uma policia dos delegados e o resto. Porque quando se fala de hierarquia e disciplina, na policia são os pilares; só que a hierárquica da forma que esta sendo colocada hoje ela não atende mais, porque está baseada na premissa de que a pessoa que ocupa aquele cargo ela dá conta de lidar com toda problemática; a relação entre os níveis hierárquicos, e agora eu estou falando de verticalidade, a relação entre os níveis hierárquicos da policia ela tem uma distancia enorme e as pessoas percebem isso claramente, ou seja, com raras exceções, você vai ter um dialogo institucional na verticalidade. As pessoas não percebem que se trabalhar de uma maneira mais horizontal ou pelo menos diagonal pra gente conseguir diminuir e resolver os problemas do trabalho; do ponto de vista do trabalho não faz mais sentido em uma situação de liderança, como a gente pensa, uma relação na qual o chefe manda e o os outros obedecem.

Ele completou o raciocínio pensando não ser a função em si que a pessoa exerça, mas o estereótipo que a função tem. Os estereótipos traçados para classificar os possíveis autores de delitos, como visto na seção 2.2, é possível inferir que são também construídos para estigmatizar internamente as pessoas que integram a polícia baseadas na carreira que elas seguem.

Ainda sobre a cisão interna, o entrevistado 5 afirmou enxergar a instituição como famílias que se protegem e protegem as informações e conhecimentos às quais eles têm acesso, como se fossem tesouros que não pudessem ser compartilhados, como se as informações, se fossem publicizadas pudessem ser usadas por outrem para que ganhasse promoção ou prestígio interno. Essa ideia de “famílias” se aproxima à ideia dos conjuntos de

pirâmides hierárquicas que lutam entre si para sobreviver nos meandros da estrutura de privilégios estabelecida dentro da instituição, descrita na seção 2.2. Mais uma vez, a dimensão personalista é evidenciada nas relações intangíveis que perpassam as estruturas da Polícia Civil de Minas Gerais.

#### 4.5.3 Mudança

O décimo quinto tema tratado nas entrevistas foi a mudança organizacional. As mudanças organizacionais sofrem resistência e geram conflitos dentro da organização. Nas estruturas da Polícia Civil, o entrevistado 3 atribuiu ao desconhecimento do policial civil sobre o que ele faz as resistências à mudança. Nas palavras dele, ao explicar a mudança “O policial civil como um todo está virando um robozinho. Ele faz o que tem que fazer, mas não sabe por que ele faz”.

O entrevistado 3 ainda fez um balanço do conteúdo das mudanças. Houve avanços em termos de recursos disponíveis, muitas das estruturas foram modernizadas, o pensamento dentro da Polícia era de renovação, o maior comprometimento dos servidores em realizar o trabalho de uma forma bem feita (principalmente nos casos em que o chefe sempre cobra resultados de seus subordinados). Porém, os chamados por ele “princípios basilares da Polícia”, hierarquia e disciplina, foram se perdendo, principalmente por causa da corrupção sistêmica, apontada anteriormente nas seções 2.2 e 4.3.

Falta de comando. Falta de postura, principalmente dos Delegados de Polícia, que ao longo de décadas, não se davam ao exemplo, abusando de pessoas, abusando de bens do Estado para uso pessoal, para conseguir bens pessoais, e assim sucessivamente. Eu acho que isso foi, ao longo do tempo, ao longo dos anos, isso foi consumindo essa reserva moral da Instituição.

Além disso, o entrevistado ainda percebeu um grande avanço do Ministério Público e uma concomitante perda de espaço da PC no sistema de investigação, muito em razão da ameaça que representou para o MP a Proposta de Emenda Constitucional 37/2011, a PEC 37<sup>10</sup>. A cooperação entre o MP e a PC é vista por ele como “um lobo em pele de cordeiro”, no sentido de que se estaria caminhando para um modelo de polícia tendo o promotor como sendo o investigador e também o chefe da investigação.

---

<sup>10</sup> A PEC 37 se fosse aprovada retiraria o poder da investigação criminal de alguns órgãos (sobretudo do MP), pois ela passaria a ser de competência exclusiva da Polícia Federal e das Polícias Civis.

A análise construída anteriormente com a descrição dos temas abordados nas entrevistas feita através da exposição dos argumentos dos entrevistados, tanto os convergentes como os divergentes, forneceu a conclusão de que a Polícia Civil de Minas Gerais demorou a internalizar e construir o arcabouço necessário para a implementação e difusão das diretrizes pregadas pelo Choque de Gestão. Essa conclusão é muito próxima da que chegou FJP (2008, p. 89):

A Polícia Civil do Estado de Minas Gerais acompanhou o processo de modernização do Estado brasileiro e transformou-se, nesses últimos anos, em uma organização institucional mais eficiente, com recursos humanos e físicos eficazes de combater o crime. Um caminho tortuoso, percorrido lentamente, se comparado ao ritmo da modernização brasileira.

O entrevistado 4 corrobora a visão do vagaroso processo de transformações anunciado por FJP (2008, p.89), mas ele o entende através de um viés diferente. O entrevistado pensa que apesar de as normas existirem, elas por si só não mudam o fato dentro da Polícia, as normas de organização não adiantam, a não ser que haja um bom mecanismo de *enforcement*.

## 5 Considerações finais

O objetivo deste trabalho foi averiguar os impactos das principais transformações institucionais na administração da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais ocorridas no período 2003-2013 para o cumprimento da atividade do órgão. Pelo desenrolar dos argumentos presentes neste trabalho, podem ser destacadas algumas considerações.

A hipótese apresentada de que a PCMG não foi capaz de acompanhar as mudanças ocorridas em função das Reformas na Administração Pública foi parcialmente refutada, já que foram expostos vários instrumentos que objetivaram a modernização institucional do órgão, mas eles não foram capazes de fazer que as transformações fossem muito significativas na organização. A Polícia Civil de Minas Gerais vai se transformando lentamente.

Já a hipótese que atribuía à falta de união interna o insucesso para o desenho institucional que levasse a um consenso institucional sobre os rumos que a organização deveria seguir para ocupar de forma eficiente o seu lugar no sistema de Defesa Social lançado a partir de 2003 mostrou-se verdadeira e apontou outros fatores determinantes para o fracasso institucional.

É importante destacar que o discurso que o Governo de Minas utiliza é muito diferente do que é aplicado nas estruturas da Administração Pública. A proposta de um modelo de gestão societal, focada no poder decisório do cidadão, em que este é parte presente e essencial para a definição dos rumos que serão percorridos e das políticas públicas que serão implementadas para a vida em uma sociedade mais justa e desigual é ignorada nas entrelinhas que podem ser percebidas com as atitudes tomadas com relação ao corpo técnico da máquina pública.

O insulamento dos burocratas e planejadores é percebido no desenho de projetos voltados ao fortalecimento da própria máquina estatal. É possível enxergar esse insulamento na avaliação das ações governamentais voltadas ao cidadão. Muitas vezes, percebe-se que as ações estão desconexas com a realidade local de quem está recebendo na ponta o serviço público.

Percebe-se que a Polícia Civil de Minas Gerais construiu um arranjo institucional no qual convivem estruturas do período inicial de sua história e estruturas contemporâneas, sendo que muitas vezes essa diferença abissal de tempo serve tanto como

elemento gerador de conflitos como funciona como elemento que fornece identidade aos policiais imersos nessa organização.

Faz-se necessário constatar que apesar de todas as dificuldades apresentadas, a Polícia Civil de Minas Gerais sinaliza que não está confortável com a sua posição marginalizada na estrutura governamental do estado nem está acomodada com o contexto de atrasos e vícios estruturais que ela vive.

O mote das ações tanto na estrutura de gestão do governo quanto na estrutura de comando da Polícia, representada pelo Chefe de Polícia, é a vontade política para fazer com que os planos sejam colocados em prática. Se a ação é necessária, mas pode causar algum desconforto, ela é engavetada e deixada de lado até que alguém a resgate e tenha vontade de torná-la assunto de agenda, para mais uma vez ser tentada uma atitude para resolver os problemas.

Os pontos relacionados ao tema e não abordados neste trabalho de pesquisa ficam como sugestão para pesquisas futuras, bem como parecem interessantes para aumentar o conhecimento acadêmico acerca do assunto: um estudo comparativo entre os atores componentes do sistema de Defesa Social e um estudo comparativo entre as Polícias Cíveis no território brasileiro.

## REFERÊNCIAS

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

\_\_\_\_\_. Câmara da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995. In: D'INCAO, Maria Ângela; MARTINS, Hermínio. (Orgs.) **Democracia, crise e reforma: Estudos sobre a era Fernando Henrique Cardoso**. São Paulo: Paz e Terra, p. 171-212, 2010. Disponível em <[http://www.bresserpereira.org.br/Papers/2010/Os\\_primeiros\\_passos\\_reformar\\_gerencial\\_estado\\_1995.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/Papers/2010/Os_primeiros_passos_reformar_gerencial_estado_1995.pdf)>. Acesso em 15 set. 2014.

\_\_\_\_\_. **A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**. Texto para discussão 09. Brasília: ENAP, outubro, 2001. Disponível em <[http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=1608](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1608)>. Acesso em 23 out. 2014.

CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes**. Texto de discussão 1686. Brasília: IPEA, dezembro, 2011.

COSTA, Frederico Lustosa da. História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 59, n. 3, p. 271-288, jul/set 2008. Disponível em <[http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=3176](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3176)> Acesso em 15 set. 2014.

DIAS, Ana Gabriela Caldeira. **A gestão por trás do “Choque de Gestão”**: um estudo da reforma gerencial do governo de Minas Gerais (2003-2012). VI Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília/DF, 16 a 18 de abril de 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 09 out. 2014.

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.

GUIMARÃES, Tatiana Cordeiro. **O consórcio público como instrumento de fortalecimento do federalismo brasileiro** – marco legal, vantagens e condições de formação. 2010. 193f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2010.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O Estado do bem-estar e o Brasil**. Palestra proferida na Conferência Magistral do IV Seminário Anual do Departamento de Economia Aplicada da Universidade da Nacional Autônoma do México. México: UNAM, 2012. Disponível em <<http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/ConferenciaUNAM.pdf>>. Acesso em 02 out. 2014.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MINAS GERAIS. 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 04 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **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 04 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Delegada 179, de 1 de janeiro de 2011**. Dispõe sobre a organização básica e a estrutura da administração pública do poder executivo do estado. Belo Horizonte, 2011a. Disponível em <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em 04 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (coord.). **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2011-2030**. Belo Horizonte, 2011b. Disponível em <<http://planejamento.mg.gov.br>>. Acesso em 04 nov. 2014.

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\\_re\\_g=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_re_g=763&id_comp=2082&site=160&site_reg=160)>. Acesso em 17 out. 2014.

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.

PIRES, Daniela de Oliveira. **A configuração jurídica e normativa da relação público-privada no Brasil na promoção do direito à educação**. 2009. 186 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. Disponível em <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/16397>>. Acesso em 02 out.2014.

POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Resolução 7196, de 29 de dezembro de 2009**. Dispõe sobre as unidades policiais civis, de âmbito territorial e atuação especializada, que integram a estrutura orgânica da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais, e dá outras providências. Belo Horizonte, 2009a.

\_\_\_\_\_. **Resolução 7197, de 29 de dezembro de 2009.** Aprova o quadro de distribuição de pessoal da Polícia Civil. Belo Horizonte, 2009b.

\_\_\_\_\_. **Missão e valores da instituição.** Belo Horizonte. Disponível em: <<https://www.policiacivil.mg.gov.br/pagina/missao>>. Acesso em 31 out. 2014.

POLLITT, Christopher; 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: 18 set. 2014.

REZENDE, Flávio da Cunha. Por Que Reformas Administrativas Falham?. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 17, n. 50, out. 2002. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092002000300008](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092002000300008)>. Acesso em 02 out. 2014.

REZENDE, João Batista. **Administração pública em municípios de pequeno porte do sul de Minas Gerais:** velhas questões, modernas leis e práticas patrimonialistas. 2011. 241 p. Tese (Doutorado em Administração) – Departamento de Economia e Administração, Universidade Federal de Lavras, Lavras, MG. Disponível em <<http://repositorio.ufla.br/handle/1/2976>> Acesso em 15 set. 2014.

SEABRA, Sérgio Nogueira. A nova administração pública e mudanças organizacionais. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 35, n. 4, p. 19-43, jul/ago 2001. Disponível em <<http://www.spell.org.br/documentos/download/12481>>. Acesso em: 01 nov. 2014.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar/abr 2009. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2014.

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 15 set. 2014.

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

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo.** 6 ed. São Paulo: Pioneira, 1989.