



CONTRATUALIZAÇÃO DE RESULTADOS NA SEGURANÇA PÚBLICA: a gestão operacional da Polícia Militar de Minas Gerais

Luiz Eduardo Mateus Machado¹
Luís Felipe Zilli²

Resumo

Este artigo analisa o desenho e a implementação de um modelo de contratualização de resultados adotado pela Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) para gerenciamento de suas atividades operacionais. A "Gestão do Desempenho Operacional" (GDO) será analisada a partir de: 1) estudo de normativas sobre seus desenhos; 2) entrevistas com oficiais dos níveis estratégico, tático e operacional; 3) observação direta de reuniões gerenciais da GDO. O estudo apontou que elementos do militarismo (estrutura de gestão hierarquizada e cultura organizacional resistente a mudanças) dificultam a implementação de modelos de contratualização de resultados, sobretudo na etapa de negociação e pactuação de indicadores e metas. Não obstante, também observa, sobretudo, estratégias institucionais e resultados finalísticos.

Palavras-Chave: Segurança pública; gestão pública; contratualização de resultados; organizações policiais; policiamento.

RESULTS-BASED CONTRACTING IN PUBLIC SECURITY: operational management in the military police of Minas Gerais

Abstract

This article examines the design and implementation of a performance contracting model adopted by the Military Police of Minas Gerais (PMMG) to manage their operational activities. The "Operational Performance Management" (GDO) is analyzed through: 1) a study of the regulations regarding its design; 2) interviews with officers at strategic, tactical, and operational levels; and 3) direct observation of GDO management meetings. The study found that elements of militarism (hierarchical management structure and resistance to organizational change) hinder the implementation of performance contracting models, particularly during the negotiation and agreement phase of indicators and targets. However, it was also observed that the model can enhance governance and control of operational police management, helping to align institutional strategies with final results.

Keywords: Public security; public management; results-based contracting; police organizations; policing

Artigo recebido em: 11/07/2024 Aprovado em: 30/04/2025
DOI: <https://dx.doi.org/10.18764/2178-2865v29n1.2025.21>

¹ Doutorando em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestrado em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (FJP/MG). Capitão da Polícia Militar de Minas Gerais. Professor na Academia de Polícia Militar de Minas Gerais. E-mail: luizedumachado@hotmail.com.

² Doutorando em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Coordenador do Núcleo de Estudos em Segurança Pública (NESP/FJP). E-mail: felipe.zilli@fjp.mg.gov.br

1 INTRODUÇÃO

A gestão de políticas públicas de segurança é hoje um dos maiores desafios a serem enfrentados por sociedades democráticas. Sustentado sobre a própria pactuação social do monopólio legítimo do uso da força, trata-se não apenas do campo de ação pública mais indissociável da própria figura do Estado, mas também aquele no qual as políticas públicas se veem sempre na complexa função de equilibrar cerceamentos e garantias de direitos fundamentais (Costa; Lima, 2014).

Dentro do espectro mais amplo das políticas públicas de segurança, as atividades desempenhadas por organizações policiais possuem grande centralidade. Em sociedades democráticas, a polícia é a única instituição a possuir respaldo social e autorização legal para, sempre que necessário e na medida apropriada, utilizar a força para produzir obediência, nos termos e formas das pactuações sociais, em suas expressões políticas e legais (Bayley, 1994; Muniz; Proença Jr., 2014). A existência de polícias profissionais, integradas à estrutura burocrática permanente dos Estados, submetidas às leis e a governos civis democraticamente eleitos, constituem um dos principais pilares do Estado democrático de direito.

Justamente em função da complexidade de suas funções, organizações policiais não se estruturam de modo uniforme em todas as sociedades. Seus arranjos organizacionais, funções e competências, modelos de gestão e protocolos de atuação acabam, em certa medida, se moldando às diferenças culturais, contextos históricos, arcabouços normativos e sistemas políticos existentes em cada país. No Brasil, por exemplo, as organizações policiais passaram por diversas transformações ao longo das últimas décadas. Tais processos, no entanto, não se mostraram capazes de solucionar uma série de anacronismos que, historicamente, sempre caracterizaram o campo da segurança pública no país.

Alguns desses desajustes derivam do modelo federativo de governo adotado no Brasil: em que pese as polícias civis e militares serem subordinadas aos governos dos estados, a legislação que determina seus arranjos organizacionais e competências é a Constituição Federal. Mesmo no campo normativo, as principais balizas legais que orientam a atuação policial (código penal e os códigos de processo penal, civil e militar e, ainda, as legislações extravagantes afetas ao sistema de persecução criminal) também são federais. Isso sem falar das disfuncionalidades impostas pelo arranjo bipartido de polícia, com uma organização sendo responsável pelo policiamento ostensivo e preventivo (Polícias Militares) e outra pelas investigações criminais e atividades de polícia judiciária (Polícias Civis).

Por um lado, a fragmentação das arquiteturas normativa e institucional (impõem) grandes desafios para a governança das políticas e das organizações de segurança pública (Costa, 2023). Mas, por outro, (abrem) campo para o surgimento de uma série de modelos e metodologias de gestão que,

em maior ou menor medida, se mostram capazes de apresentar soluções locais promissoras, tanto em nível municipal quanto estadual. Buscando contribuir com essa discussão, o presente artigo se propõe a analisar os processos de desenho e de implementação de um modelo de gestão de atividades operacionais adotado desde 2015 pela Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG). Chamada de “Gestão do Desempenho Operacional” (GDO), a experiência adota a lógica da contratualização de resultados para gerenciar o vasto leque de atividades finalísticas realizadas pela Polícia Militar, alinhando-as às principais diretrizes estratégicas da organização.

Em diálogo com pesquisas que abordam a temática da gestão em políticas públicas de segurança, este estudo de caso busca não apenas apresentar as principais estruturas normativas, institucionais e metodológicas que ordenam a experiência da GDO, mas, sobretudo, analisar os principais entraves que ferramentas típicas da Nova Gestão Pública (NGP), tais como a contratualização de resultados (Pereira, 2014), enfrentam para serem efetivamente implementadas em organizações do campo da segurança pública em geral, e em uma corporação militar, em particular. Antes, no entanto, faz-se necessário apresentar alguns elementos empíricos e teóricos que têm conduzido o debate sobre a gestão do campo da segurança pública, até mesmo para que seja possível localizar a experiência da PMMG nesse espectro, identificando pontos de aderência e/ou ruptura com outras experiências.

2 MODELOS DE GESTÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA: mapeamento do campo

Ao longo dos últimos anos, duas abordagens têm se destacado na literatura sobre gestão no campo da segurança pública: de um lado, relatos sobre intervenções focalizadas, baseadas em evidências, e que buscam produzir soluções customizadas para problemas específicos de violência e crime; de outro, a análise de metodologias de gestão focadas em resultados, que visam otimizar e articular práticas já adotadas por órgãos de segurança pública.

No âmbito das intervenções voltadas a problemas específicos, diversos autores destacam iniciativas como as de “policimento em pontos quentes” (Bowers et al., 2011; Chainey et al, 2019; Braga; Weisburd, 2015). Trata-se de metodologia de patrulhamento e atuação focalizada que tem como diretriz a presença constante de policiais em territórios que apresentam concentração desproporcionalmente alta de ocorrências de crime. Outra iniciativa bastante destacada pela literatura é a do “policimento focalizado”, ou de “repressão qualificada”. A abordagem se baseia na concentração de esforços de policimento (ostensivo/preventivo, ou investigativo) sobre dinâmicas de violência, ou autores contumazes de crimes que se relacionam com outras redes de problemas de segurança pública. Koper e Mayo-Wilson (2012), por exemplo, destacam o impacto que iniciativas de policimento

focadas em apreensões de armas de fogo projetam sobre indicadores de homicídios e outras violências.

Em outra vertente, estudos recentes também têm se dedicado a analisar modelos de gestão que buscam incrementar mecanismos de governança e de coordenação das ações dos órgãos de segurança pública. Autores como, Weisburd e colegas (2015) e Hinkle e colegas (2020), por exemplo, sustentam ampla tradição de pesquisas sobre modelos de policiamento orientado a problemas (POP). Trata-se de metodologia de redirecionamento do foco trabalho policial, que sai da lógica da resposta posterior e reativa a incidentes isolados, para o tratamento de conjuntos recorrentes e dinamicamente articulados de incidentes. O POP é um modelo de atuação proativa, orientado por análise sistemática de informações e evidências e que busca, por meio de ciclos regulares de gestão, mitigar ou solucionar problemas.

Outros estudos têm se dedicado a analisar como funcionam modelos de “gestão por resultados” aplicados no campo da segurança pública (ISP, 2017; Kopittke, 2019). Sustentados sobre o uso intensivo de dados para identificação e delimitação de problemas, tais experiências investem na criação de estruturas de governança interinstitucionais (geralmente envolvendo organizações policiais), para alcançar metas coletivamente pactuadas de redução de criminalidade. Geralmente, seus sistemas de metas são atrelados a instâncias institucionais de pactuação, monitoramento e supervisão das ações implementadas, bem como a instrumentos de incentivos e/ou constrangimentos vinculados à performance das unidades envolvidas.

Programas de policiamento orientado por resultados têm, em comum, as seguintes premissas: 1) estabelecimento de objetivos e prioridades específicos, traduzidos em metas baseadas em indicadores de desempenho; 2) estabelecimento de metas utilizando o conceito de áreas territoriais integradas, ou seja, circunscrições territoriais sob as forças de segurança atuam; 3) uso intensivo da análise criminal no processo de gestão, com o uso de dados e estatísticas, de forma a identificar, ao menos, em que dia, hora e local determinados crimes são recorrentes; 4) estabelecimento de uma rotina permanente de acompanhamento, prestação de contas e cobrança (BID, 2023).

Ao longo dos últimos anos, diversos estados brasileiros adotaram modelos de gestão por resultados no campo da segurança pública. A primeira experiência mais consistente se deu em Minas Gerais, ainda em 2005, por meio do programa “Integração da Gestão em Segurança Pública” (IGESP). A iniciativa consistiu em um grande esforço de integração do planejamento e da operacionalidade policial no estado, por meio da implementação de ciclos regulares e conjuntos de identificação de problemas, análise criminal, pactuação de metas, implementação de soluções e avaliação de resultados (Beato Filho; Silveira, 2014). A avaliação conduzida por Soares e Viveiros (2010) identificou que o IGESP reduziu 47% dos crimes contra o patrimônio e 16% dos homicídios nos territórios onde foi implementado.

Ao longo dos anos 2000, outros dois estados brasileiros implementaram modelos de gestão por resultados no campo da segurança pública: em Pernambuco, o programa “Pacto pela Vida” (criado em 2007) se mostrou capaz de, logo em seu primeiro ano de atuação, provocar redução de 17,3% das taxas de homicídio no estado (Silveira Neto *et al.*, 2014); já no Espírito Santo, o programa “Estado Presente” (criado em 2010) provocou queda de 15,7% das taxas de homicídio no estado entre 2010 e 2014 (Cerqueira *et al.*, 2014)

Em certa medida, a emergência de modelos de gestão por resultados no campo da segurança pública se insere em uma trajetória mais ampla de modernização do Estado e da administração pública brasileira, iniciada ainda em meados dos anos 1990, por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) e da lógica da chamada “Nova Gestão Pública” (ou *New Public Management*). Especificamente na esfera da segurança pública, a tentativa de superação de lógicas patrimonialistas e burocráticas de gestão se deparou não apenas com um campo institucional pouco modificado e quase impermeável às diretrizes emanadas pela Constituição de 1988, mas também formado por corporações policiais que competem entre si por espaços de poder e influência, e cujos planejamentos e ações são orientadas por culturas organizacionais insuladas e refratárias às lógicas de transparência, *accountability*, controle civil externo e governança democrática (Batitucci, 2019).

Ao longo dos últimos anos, o Governo Federal tem realizado sucessivas tentativas de assumir maior protagonismo no campo da segurança pública, sobretudo por meio da indução de mecanismos de coordenação e governança entre entes estaduais e municipais. A incursão mais recente se deu em 2018, quando foi criado o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP - lei federal 13.675/2018). Orientado por uma série de objetivos estratégicos, o arranjo busca integrar a gestão dos órgãos de segurança pública no Brasil, condicionando a disponibilização de recursos federais para Estados e Municípios à implementação ações e ao alcance de metas expressas no Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (BRASIL, 2018).

Nesse contexto de autonomia política e fragmentação institucional, modelos de gestão baseados na lógica da contratualização de resultados têm ganhado cada vez mais espaço no campo da segurança pública brasileira. Por se tratar de um arranjo que, em maior ou menor medida, preserva a autonomia das instituições envolvidas, a contratualização tem sido adotada tanto para articular as ações de diferentes esferas de Governo (como é o caso de algumas intervenções específicas previstas no SUSP), como para tentar incrementar os níveis de governança interna das organizações que compõem o campo.

3 CONTRATUALIZAÇÃO DE RESULTADOS NO CAMPO DA SEGURANÇA PÚBLICA

De modo geral, a contratualização de resultados pode ser entendida como um formato de gestão em que entes intra e/ou extragovernamentais pactuam acordos de desempenho baseados em definição negociada de metas. Sustentado em objetivos ligados ao aumento de performance, qualidade, eficiência, efetividade e produtividade, o modelo tem como premissa a concessão de maior autonomia de gestão aos executores, como meio de alcance dos compromissos acordados (Pacheco, 2006).

Para Perdicaris (2012) a contratualização de resultados no setor público é definida como a maneira “pela qual o governo define os serviços a serem prestados e o padrão de qualidade desejado para estes serviços”. Nesse sentido, contratualizar envolveria “planejamento negociado e focado em resultados, que serão previamente pactuados, junto com a definição de responsabilidades das partes envolvidas para serem alcançados” (Manso, 2014, p. 23). Substituem-se, portanto, as tradicionais relações hierárquicas verticais, consagradas em normas, por relacionamentos negociados entre os diversos atores do aparelho do Estado, com foco nos resultados considerados mais relevantes. O desempenho das organizações passa a ser monitorado por indicadores estabelecidos em contratos de gestão (Alcoforado, 2005).

Em certa medida, a essência da relação contratual se contrapõe à da administração pública burocrática, uma vez que se preocupa menos com os insumos e recursos mobilizados pela máquina administrativa para obter os resultados pactuados. Ou, nos termos de Perdicaris (2012, p. 3), a contratualização de resultados é “a prática de conceder maior autonomia de gestão a entidades descentralizadas em troca do comprometimento da organização em atingir determinados resultados”. Isso faz com que o processo de negociação do contrato seja tão importante como o seu produto, uma vez que é ele que orienta o comportamento e relaciona as responsabilidades e expectativas entre as partes envolvidas (Correia, 2011, p. 41).

É por isso que, idealmente, os contratos de gestão por resultados também costumam prever mecanismos claros de monitoramento dos processos, oferecendo às partes não apenas instrumentos de controle, mas também ferramentas de correção de rumos, aprendizado e aperfeiçoamento das ações (Correia, 2011). Tais dispositivos, por sua vez, também oferecem aos gestores condições para avaliar os processos e seus resultados, seja pelo estabelecimento de diálogos permanentes com as organizações envolvidas, seja pela análise periódica de relatórios de resultados, ou ainda por auditorias.

CONTRATUALIZAÇÃO DE RESULTADOS NA SEGURANÇA PÚBLICA: a gestão operacional da Polícia Militar de Minas Gerais

Em termos analíticos, autores como Alcoforado (2005) dividem o processo de contratualização em basicamente três fases: 1) negociação; 2) construção do instrumento e 3) gerenciamento/avaliação de resultados. O quadro 1 a seguir apresenta a descrição de cada etapa.

Quadro 1 - Fases do processo de contratualização

Negociação	Construção do Instrumento	Gerenciamento
Pactam-se as metas, as obrigações, os indicadores de desempenho, de forma a alinhar estrategicamente a organização. É o momento de acordar, entre as partes, o objeto sobre o qual se assumem os compromissos.	Momento de formalização da pactuação e início de sua implementação. É quando se dá o monitoramento das ações dos indicadores acordados.	Fase na qual, a partir dos resultados pactuados e outras informações, ocorre o processo de aprendizagem sobre a atividade executada, com feedback para aperfeiçoar as ações.

Fonte: adaptado de Alcoforado (2005) e Correia (2011).

De acordo com Manso (2014), a ideia de “contrato” envolve negociações com equilíbrios sutis, nas quais cada parte pode expor seus anseios, limitações e condições. Nesse sentido, é na fase da negociação que se estabelecem consensos acerca das metas a serem pactuadas, seus indicadores de mensuração, as formas de monitoramento de desempenho e, sobretudo, de como os resultados obtidos se alinharão aos objetivos estratégicos das organizações. Como a própria ideia de contratualização prevê acordos entre partes (e não imposição hierárquica), metas mal desenhadas podem impactar negativamente os resultados almejados. Logo, verifica-se a centralidade estratégica da etapa da negociação para modelos de contratualização de resultados (Boyne; Chen, 2007).

A segunda fase da contratualização prevê a construção dos instrumentos contratuais, ou seja, os documentos que formalizam os termos de implementação e monitoramento das pactuações feitas na etapa de negociação. Nesta etapa, os instrumentos contratuais passíveis de serem utilizados são, em sua maioria, os mesmos já tradicionalmente adotados pela administração pública. No entanto, “o foco e a forma de se construir o instrumento é que muda, já que se passa de uma visão anterior focada no processo (meio), para uma nova visão focada nos resultados (fins)” (Alcoforado, 2005, p. 3). No Brasil, a designação dos instrumentos contratuais tem variado conforme o Estado ou Governo. Alguns adotam o nome de “Contratos de Gestão”, enquanto utilizam o termo “Acordo de Resultados”. Mas, todos possuem as mesmas características, natureza e alcance (Alcoforado, 2005).

A última fase da contratualização é chamada de gerenciamento e é o momento no qual avalia-se o cumprimento dos termos do contrato, seja pelo alcance dos resultados pactuados, seja pela mensuração do atingimento das metas e indicadores de desempenho. Geralmente, tais atividades são exercidas pelo nível estratégico da organização ou do governo e é nesta fase que, pelo menos em tese, ocorre o processo de aprendizagem sobre a atividade executada, com *feedback* para aperfeiçoar as ações. Uma das principais expectativas que se tem sobre o uso continuado e sistemático de modelos de contratualização é que ele abra campo para o aprendizado institucional. Em segmentos

nos quais não há cultura de resultados estabelecida, espera-se que o modelo induza essa mudança (Manso, 2014).

No Brasil, a contratualização de resultados passou a ser sistematicamente adotada pela administração pública a partir de 1995, como um dos instrumentos contidos na proposta de reforma do Estado conduzida, à época, pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Mais do que uma ferramenta isolada, a contratualização foi apontada como alavanca para melhoria da gestão pública em direção a resultados, criando campo para relações mais dinâmicas entre ministérios e entidades vinculadas (Pacheco, 2006). A partir da experiência do Governo Federal, governos estaduais e seus órgãos também passaram a utilizar o mecanismo da contratualização para tentar implementar experiências de gestão com foco em resultados. Uma dessas experiências é justamente a da GDO, modelo adotado pela Polícia Militar de Minas Gerais para gerir suas atividades operacionais.

4 DADOS E METODOLOGIA

Para conseguir descrever e analisar os processos de desenho e de implementação do modelo de contratualização de resultados adotado pela PMMG, construiu-se uma abordagem metodológica sustentada em três frentes de trabalho: 1) mapeamento, coleta e análise de documentos sobre a GDO (normativas e demais textos técnicos); 2) entrevistas em profundidade, orientadas por roteiros semiestruturados, com atores-chave participantes dos processos de desenho, implementação e operacionalização do modelo; 3) observação direta de reuniões gerenciais da GDO, conduzidas por gestores do nível estratégico da PMMG.

Na primeira frente de trabalho, voltada à análise do desenho da GDO, buscou-se mapear todas as normativas, relatórios e demais documentos técnicos editados pela Polícia Militar diretamente relacionados à metodologia. A partir de buscas em sistemas eletrônicos de registros institucionais, foram selecionados 16 documentos pertinentes à análise, dentre eles as cinco edições da metodologia GDO publicadas entre 2015 e 2023. Por meio da análise deste material, tornou-se possível não apenas identificar o desenho do modelo de contratualização de resultados originalmente adotado pela PM em 2015, mas, sobretudo, seus processos de reformulação, até sua versão mais atual, publicada em 2023. O quadro 2 a seguir apresenta os documentos selecionados para análise.

Quadro 2 - Documentação analisada

Ano	Documento	Tipo	Conteúdo
2015	Diretriz de Gestão do Desempenho Operacional – GDO 1	Diretriz PMMG	Estabelece parâmetros, organiza e disciplina a Gestão do Desempenho Operacional na PMMG
2017	Diretriz nº 3.01.07/2017-CG. GDO 2	Diretriz PMMG	Estabelece parâmetros, organiza e

CONTRATUALIZAÇÃO DE RESULTADOS NA SEGURANÇA PÚBLICA: a gestão operacional da Polícia Militar de Minas Gerais

			disciplina a Gestão de Desempenho Operacional na PMMG
2019	Memorando nº 8.064.1/2019-EMPM	Memorando PMMG	Definição do conjunto de ocorrências da Diretriz Integrada de Ações e Operações (DIAO) que compõem os Crimes Violentos (CV) para a PMMG
2019	Diretriz Geral para emprego operacional nº 3.01.01/2019 de 29 ago. – GDO 3	Diretriz PMMG	Estabelece parâmetros, organiza e disciplina a Gestão de Desempenho Operacional na PMMG
2019	Resolução 4827/2019 – CG	Resolução PMMG	Estabelece o portfólio de Serviços da PMMG
2020	Lei no 23.577, de 15 de janeiro de 2020 - PMDI	Lei MG	Atualiza o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI
2020	Caderno Metodológico e Desdobramento de Metas – 2020 (Indicadores GDO). CINDS – 2ª Edição	Caderno Metodológico SEJUSP/MG	Estabelece os indicadores de desempenho da GDO 3
2020	Diretriz nº 8002.2/2020-CG - GDO 3 Revisada	Diretriz PMMG	Estabelece diretrizes para a Gestão do Desempenho Operacional na PMMG. 3ª edição revisada.
2020	Diretriz da Integração em Gestão da Segurança Pública 2020-2022.	Diretriz SEJUSP	Estabelece diretrizes para a Gestão Integrada da Segurança Pública em Minas Gerais
2021	Polícia Militar. Comando-Geral. Plano estratégico 2020 – 2023. 2ª Edição	Plano Estratégico PMMG	Plano Estratégico PMMG 2020-2023
2022	Instrução nº 8001.2/2022-CG. – GDO 4	Instrução PMMG	Estabelece parâmetros, organiza e disciplina a Gestão de Desempenho Operacional.
2022	Metas para a GDO 2023: Considerações sobre as Metas 2023 -5ª RPM	Caderno PMMG	Relatório de considerações sobre as metas para a GDO 2023 da 5ª Região de Policiamento
2023	Guia Metodológico Igesp Focal. Assunto: Igesp focal. Referência: Processo Sei nº 1450.01.0114562/2023-21	Guia SEJUSP	Estabelece parâmetros, organiza e disciplina a metodologia de Gestão Integrada da Segurança Pública – IGESP Focal
2023	Memorando nº 003.1/2023-DOP.	Memorando PMMG	Relatório da reunião de apresentação das metas de gestão do desempenho operacional - 2023
2023	Diretoria de Operações. CINDS. METAS GDO - 2023	Caderno Metas PMMG	Estabelece os indicadores de desempenho e metas da GDO para 2023
2023	. Instrução nº 8007.2/2023-CG. – GDO 5	Instrução PMMG	Estabelece parâmetros, organiza e disciplina a Gestão de Desempenho Operacional.

Fonte: elaboração própria

Na segunda e na terceira frentes de trabalho, voltadas à análise empírica dos processos de implementação e operacionalização da GDO, foram realizadas entrevistas em profundidade com gestores dos níveis estratégico, tático e operacional da PMMG, bem como observação sistemática de reuniões gerenciais conduzidas por esses atores. Ao todo, foram realizadas oito entrevistas, sendo cinco de forma presencial e três através de videochamada. Todas as conversas foram gravadas em arquivos de áudio, com posterior transcrição dos trechos tematicamente mais aderentes às categorias

de análise delimitadas pela pesquisa. O quadro 3, a seguir, apresenta a relação de gestores entrevistados.

Quadro 3 - Relação de atores-chave entrevistados

Entrevistado	Função
Coronel PM Chefe do Estado Maior da PMMG	Oficial que conduz as reuniões da GDO em nível estratégico e que valida o processo metodológico, metas e indicadores.
Coronel PM Comandante da Primeira Região de Polícia Militar	Oficial que comanda, em nível tático, as Unidades da PMMG em toda a cidade de Belo Horizonte. Conduz reuniões da GDO.
Tenente Coronel PM Assessor de Desenvolvimento Organizacional	Acompanha, revisa e propõe atualização da metodologia; promove as reuniões em nível estratégico e acompanha os desdobramentos.
Tenente Coronel PM Chefe do CINDS	Responsável por acompanhar os indicadores, produzir documento de consolidação das metas e, mensalmente, divulgar os resultados.
Tenente Coronel PM Comandante do 34º Batalhão de Polícia Militar	Oficial que conduz as reuniões da GDO em nível operacional, em parte de Belo Horizonte. O 34º Batalhão é o responsável pelo policiamento na região Oeste da capital mineira.
Tenente Coronel PM Comandante do 1º Batalhão de Polícia Militar	Oficial que conduz as reuniões da GDO em nível operacional em parte de Belo Horizonte. O 1º Batalhão é o responsável pelo policiamento na área central da capital mineira.
Major PM Comandante de 9ª Companhia de Polícia Militar	A 9ª Companhia é uma subunidade do 34º Batalhão. É, dentre outras frações, quem desenvolve a GDO na atividade-fim da PMMG.
Capitão PM Comandante da 23ª Companhia de Polícia Militar	A 6ª Companhia é uma subunidade do 16º Batalhão. É, dentre outras frações, quem desenvolve a GDO na atividade-fim da PMMG.

Fonte: elaboração própria

Por fim, também foi realizado o acompanhamento sistemático (MARCONI; LAKATOS, 2021) de 30 reuniões gerenciais da GDO, ocorridas entre os anos de 2021 e 2023. Nestes eventos, realizados mensalmente na sede do Comando-Geral da PMMG, o nível estratégico da corporação coloca o modelo de contratualização em prática, pactuando metas com unidades subordinadas, monitorando o desenvolvimento das ações e avaliando resultados.

O campo da pesquisa foi realizado na cidade de Belo Horizonte (MG), território que corresponde à Primeira Região de Polícia Militar (1ª RPM). Dentro da capital, foram selecionados dois Batalhões da PM (1º BPM, responsável pelo policiamento na região central da cidade; 34º BPM, responsável pelo policiamento na região Oeste de BH), unidades a partir das quais se buscou compreender como se dá, na prática, a operacionalização do modelo de contratualização de resultados proposto pela GDO. A escolha por realizar o estudo de caso na capital mineira se deveu à possibilidade de observar a metodologia funcionando nas melhores condições gerenciais e logísticas possíveis, já que a cidade abriga a sede do Comando-Geral da PMMG e seu Estado Maior (níveis estratégicos máximos da organização), bem como as unidades de execução finalística com maior contingente policial e infraestrutura operacional.

Todos os dados coletados foram organizados a partir de basicamente três categorias temáticas de análise, construídas a partir do arranjo teórico proposto por Alcoforado (2005) e Correia (2011) para compreender os modelos de contratualização de resultados: 1) negociação; 2) construção do instrumento; 3) avaliação de resultados. Esta será também, portanto, a sequência lógica utilizada para apresentar os principais resultados do estudo.

5 HISTÓRICO DA CONTRATUALIZAÇÃO DE RESULTADOS NA PMMG

Em Minas Gerais, a administração pública passou a adotar modelos de contratualização de resultados de forma mais sistemática a partir de 2003, por ocasião da implementação do chamado “Choque de Gestão¹”. Grosso modo, tratava-se de um programa de modernização da gestão pública estadual, com implementação de regramentos, arranjos institucionais e ciclos de gestão estratégica que tinham como objetivo consolidar a lógica da gestão por resultados no Governo do Estado. Antes deste período, no entanto, a PMMG já vinha tentando implementar, internamente, processos de gestão orientados por resultados. Na transição dos anos 1990 para 2000, por exemplo, a corporação implementou o programa “Polícia de Resultados”, modelo que se destacava pelo uso intensivo de dados georreferenciados de ocorrências policiais, bem como análise criminal para identificação e solução de problemas de segurança pública. Entre outros aspectos, o programa também previa “o estabelecimento de metas, rotina de reunião de gestão operacional e autonomia aos comandantes de companhia para direcionamento dos recursos sob sua responsabilidade, na busca de soluções de enfrentamento à criminalidade” (Rosa et al., 2022, p. 30).

Em 2004, a corporação lançou o programa intitulado “Polícia Científica” ou “Controle Científico de Polícia”. De modo geral, tratava-se de um conjunto de diretrizes estratégicas, desdobradas em uma série de indicadores de desempenho impostos às unidades de nível tático e operacional (Batalhões e Companhias). De Freitas (2015, p. 164) destaca que o modelo de “Controle Científico de Polícia” se fundamentaria “na intensificação do uso de indicadores científicos de desempenho, com suas metas-padrão não subjetivas e metodologias de medição, e na padronização de processos e serviços a serem prestados”.

Ao focar seus esforços na construção de indicadores táticos e operacionais de desempenho, bem como no monitoramento regular de metas para resultados finalísticos, o modelo do “Controle Científico de Polícia” tentou agregar nova camada gerencial às bases de práticas já instaladas pelo programa “Polícia de Resultados”. É preciso destacar, no entanto, que ambos os modelos eram tentativas intraorganizacionais de implementação de mudanças de gestão. Nenhum

deles envolveu modos mais estruturados ou sistemáticos de planejamento e atuação operacional coordenada com outras organizações do campo da segurança pública.

Tal articulação só começou a acontecer a partir de 2005, quando a Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS/MG) implementou o programa de “Integração da Gestão em Segurança Pública” (IGESP), modelo de gestão por resultados que, conforme descrito anteriormente, buscava constituir um arranjo interinstitucional para integração do planejamento e da operacionalidade das organizações de segurança pública do Estado. Na prática, o projeto se sustentava sobre três grandes pilares: 1) compatibilização e compartilhamento das responsabilidades territoriais entre as polícias Civil e Militar (as chamadas “áreas integradas de segurança pública”); 2) integração das bases de informações de segurança pública; 3) implementação de ciclos rotineiros de identificação e análise de problemas de segurança pública, com planejamento de ações integradas e estabelecimento de metas de resultados entre os órgãos. Especificamente dentro da PMMG, a aderência ao IGESESP se materializou por meio do programa intitulado “Polícia Integrada”

Em seu arranjo original, o modelo previa a realização de reuniões gerenciais rotineiras em três níveis: em nível operacional, realizavam-se reuniões semanais entre delegados distritais da Polícia Civil e comandantes de companhias de Polícia Militar, para compartilhamento de informações e planejamento de atuações conjuntas. Esses encontros subsidiavam reuniões quinzenais de nível tático, nas quais comandantes de Batalhões da PM e delegados seccionais da PC avaliavam resultados, aprovavam planos de ação e atuavam em problemas cujas soluções demandavam gestões em suas esferas de competência. Por fim, todo este processo gerava insumos para as reuniões de nível estratégico, realizadas mensalmente por oficiais comandantes de Regiões da PM e Delegados chefes de Departamento da PC.

Inicialmente, o IGESESP não estabelecia indicadores de desempenho para suas áreas integradas. Foi somente a partir de 2008, quando o Governo de Minas Gerais implementou um programa mais amplo de contratualização e gestão por resultados para todas as suas áreas de políticas públicas (chamado de “Estado para Resultados”), é que o IGESESP passou a prever metas e indicadores de desempenho para as organizações envolvidas (Bechelaine *et al.*, 2012).

A partir de 2013, no entanto, a metodologia experimentou um processo de gradativo esvaziamento, até ser formalmente abandonada em 2015. Segundo Saporì e Andrade (2013) e Rosa e colegas (2022), a decadência do IGESESP se deveu a duas ordens de fatores: por um lado, o modelo perdeu seu protagonismo político e acabou reduzido aos elementos técnicos de sua própria operacionalização, fazendo com que as polícias o percebessem apenas como uma ferramenta de prestação de contas ao Governo Estadual; por outro lado, a crise fiscal enfrentada pelo Estado tirou do

IGESP sua capacidade de realizar reuniões presenciais em todo o território mineiro, esvaziando sua capacidade operacional e importância regional.

6 A GESTÃO DO DESEMPENHO OPERACIONAL (GDO)

Apesar do esgarçamento do IGESP, a Polícia Militar optou por manter sua estrutura operacional trabalhando a partir da lógica da contratualização de resultados (Minas Gerais, 2022). Foi nesse contexto que, em 2015, a corporação implementou a chamada “Gestão do Desempenho Operacional” (GDO), modelo de gestão que passaria a orientar a condução de todas as atividades finalísticas da PMMG (Minas Gerais, 2022; p. 9).

Lastreada no aprendizado organizacional obtido com as experiências dos modelos anteriores, a GDO consiste, na prática, em ciclos regulares de reuniões gerenciais entre os níveis estratégico, tático e operacional da PMMG. Nesses encontros, analisam-se os problemas das regiões de policiamento, definindo cursos de ação para sua solução ou mitigação. A partir desses planejamentos, pactuam-se metas, elaboram-se indicadores de desempenho e monitoram-se resultados que, por sua vez, deverão retroalimentar novos planos de intervenção.

Entre 2015 e 2024, a GDO passou por quatro reformulações metodológicas, com cada nova edição ajustando os regramentos e as práticas gerenciais que estruturavam os processos de contratualização de resultados dentro da PMMG. Em sua primeira edição, a GDO definiu rotinas de reuniões periódicas para acompanhamento do fenômeno criminal, partindo do nível operacional para o tático e, daí, para o estratégico (Minas Gerais, 2015). Os indicadores a serem monitorados foram agrupados em cinco categorias:

Quadro 4 - Indicadores da primeira edição da GDO

Grupo de Indicadores	Indicadores
Ações Estaduais	1. Taxa de Crimes Violentos; 2. Taxa de Homicídios Consumados; 3. Apreensão de Armas de Fogo.
Ações Preventivas	1. Indicador de Interação Comunitária, 2. Taxa de Atendimento às Vítimas de Crimes Violentos.
Ações Qualificada	1. Taxa de Reação Imediata a Crimes violentos; 2. Operações Lei Seca; 3. Repressão Qualificada da Violência; 4. Cumprimento de Demandas geradas pelo Disque Denúncia Unificada.
Ações Especializadas	1. Taxa de Acidentes com Vítimas nas rodovias; 2. Índice de Prevenção aos Crimes e Infrações Ambientais.
Ações Regionais	1. Definidos pelas Regiões de Polícia Militar e Comandos Especializados.

Fonte: Minas Gerais (2015)

Em sua segunda versão, publicada em 2017, a GDO manteve seus indicadores de desempenho previstos na edição anterior, mas alinhando-os de modo mais claro às estratégias desenhadas pela instituição em seu Plano Estratégico 2016-2019. A rotina de reuniões gerenciais também foi intensificada, com encontros mensais para todos os níveis de gestão. A terceira edição da GDO foi publicada em 2020, focando esforços no refinamento dos indicadores de desempenho, reagrupados em cinco grandes grupos: 1) finalísticos; 2) ação qualificada; 3) ação comunitária; 4) meio-ambiente; 5) ações de trânsito; 6) tático-operacionais (Minas Gerais, 2017; 2020). O quadro 5, a seguir, apresenta este redesenho.

Quadro 5 - Indicadores da terceira edição da GDO

Grupo de Indicadores	Indicadores	Objetivos
Finalísticos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Taxa de Homicídios; 2. Taxa de Crimes Violentos; 3. Taxa de Furtos 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Número de vítimas de homicídios consumados por 100.000 habitante; 2. Taxas de crimes violentos por 100.000 habitantes; 3. Taxa qualificada de furtos, tentados e consumados, tendo como alvo do evento: residência, estabelecimentos comerciais e transeuntes.
Ação Qualificada	<ol style="list-style-type: none"> 1. Índice de apreensão de armas de fogo; 2. Taxa de Reação Imediata aos Crimes Violentos; 3. Repressão Qualificada da Violência; 4. Índice de efetividade no cumprimento de demandas geradas via Disque Denúncia Unificado. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Diminuição das ocorrências com uso de armas de fogo em razão das apreensões de armas de fogo. 2. Atividades de resposta à sociedade, em especial aos crimes violentos que mais incomodam a população de Minas Gerais, por meio da busca constante de prisão dos autores dos crimes. 3. Repressão qualificada da violência referente às Operações Policiais específicas, por meio de critérios quantitativos e qualitativos. 4. Efetividade da Polícia Militar de Minas Gerais no cumprimento de demandas geradas via Disque-Denúncia Unificado (DDU).
Ação Comunitária	<ol style="list-style-type: none"> 1. Interação Comunitária. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Participação de PMs em reuniões comunitárias ou com entidades diversas, de forma a promover a integração da Instituição com a comunidade e buscar subsídios para a solução de problemas afetos à segurança pública.
Meio-ambiente	<ol style="list-style-type: none"> 1. Índice de Prevenção aos Crimes e Infrações Ambientais. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mensurar a quantidade de ações e operações visando a redução dos crimes ambientais no Estado de Minas Gerais.
Trânsito	<ol style="list-style-type: none"> 1. Taxa de Acidentes com vítimas nas rodovias estaduais e federais delegadas; 2. Operação Lei Seca. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Taxa de acidentes de trânsito com vítimas nas rodovias estaduais e federais delegadas no Estado de Minas Gerais, em relação à frota de veículos existentes; 2. Operações policiais realizadas buscando, dentre outros, identificar motoristas que dirigem veículos sob influência de bebida alcoólica.

CONTRATUALIZAÇÃO DE RESULTADOS NA SEGURANÇA PÚBLICA: a gestão operacional da Polícia Militar de Minas Gerais

Tático-operacionais	1. Ações Regionais.	1. Ações específicas desenvolvidas nas Regiões de Policiamento.
----------------------------	---------------------	---

Fonte: Elaboração própria, a partir de Minas Gerais (2020)

A quarta edição da GDO foi publicada em 2022, definindo um cronograma fixo para o desenvolvimento das reuniões gerenciais mensais entre os níveis operacional, tático e estratégico. Outra mudança trazida disse respeito aos indicadores monitorados, reorganizados em três grandes grupos: 1) Resultados; 2) Esforço; 3) Táticos.

Os indicadores de resultado refletem a efetividade ou o impacto das estratégias e ações desenvolvidas pelos órgãos do Sistema de Defesa Social no combate à criminalidade em Minas Gerais. [...] Os indicadores de esforço buscam aferir, quantitativamente, as ações desenvolvidas pelos gestores operacionais no emprego de ferramentas de mitigação da ocorrência de crimes, bem como, das ações de resposta quando de seu acontecimento. [...] As UDI de atividade-fim e UEOP deverão definir indicadores específicos para pactuarem com suas Unidades/Subunidades subordinadas, os quais deverão ser avaliados por ocasião das reuniões da GDO nos níveis tático e operacional” (Minas Gerais, 2022, p.13-14)

Quadro 6 - Indicadores da quarta edição da GDO

Grupo de Indicadores	Indicadores	Objetivos
Resultados	<ol style="list-style-type: none"> 1. Indicador de Crimes Violentos; 2. Indicador de Homicídios Consumados; 3. Indicador de Furtos; 4. Indicador de Acidentes de Trânsito com Vítimas nas Rodovias Estaduais e Federais delegadas. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Taxas de crimes violentos por 100.000 habitantes; 2. Número de vítimas de homicídios consumados por 100.000 habitantes; 3. Taxa qualificada de furtos, tentados e consumados, tendo como alvo do evento: residência, estabelecimentos comerciais e transeuntes; 4. Taxa de acidentes de trânsito com vítimas nas rodovias estaduais e federais delegadas no Estado de Minas Gerais, em relação à frota de veículos existentes.
Esforço	<ol style="list-style-type: none"> 1. Indicador de Reação Imediata; 2. Indicador de Apreensão de Armas de Fogo; 3. Indicador de efetividade no cumprimento de demandas geradas via Disque Denúncia Unificado; 4. Indicador de Prevenção aos Crimes e Infrações Ambientais; 5. Operação Lei Seca. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Resposta à sociedade, em especial aos crimes violentos que mais incomodam a população de Minas Gerais, por meio da busca constante de prisão dos autores dos crimes; 2. Diminuição das ocorrências com uso de armas de fogo em razão das apreensões de armas de fogo; 3. Efetividade da PM no cumprimento de demandas geradas via Disque-Denúncia Unificado (DDU); 4. Quantidade de ações e operações visando a redução dos crimes ambientais em Minas Gerais; 5. Operações policiais realizadas buscando, dentre outros, identificar motoristas que dirigem veículos sob influência de bebida alcoólica.
Táticos	1. Ações Regionais.	1. Ações específicas desenvolvidas nas Regiões de Policiamento.

Fonte: Elaboração própria, a partir de Minas Gerais (2022)

Outro elemento modificado pela 4ª edição foi a forma de cálculo de metas para as unidades operacionais da PMMG. Elaborou-se uma metodologia de ponderação matemática que

passou a levar em conta elementos como: variação de efetivo da unidade operacional, tamanho da população atendida, índice de desenvolvimento humano do território, séries históricas de indicadores criminais, espaço a ser patrulhado em quilômetros de vias, volume de demandas de atendimento da Unidade (MINAS GERAIS, 2023). Neste novo modelo, os comandantes de unidades operacionais passaram a ter a possibilidade formal de apresentar contrapropostas às metas formuladas pelo comando.

Por fim, a quinta edição da GDO foi publicada em 2023, juntamente com o novo plano estratégico da PMMG. Com foco nos processos de avaliação de desempenho e gestão por resultados, a norma extingue os indicadores fixos a serem monitorados, buscando maior flexibilidade na customização das atividades a serem desenvolvidas pelas unidades operacionais. A partir de diagnósticos locais, a edição apresenta diretrizes para a concepção de metas e indicadores, orientando também sua pactuação entre as partes envolvidas. O quadro 7 a seguir apresenta uma síntese das principais características mudanças entre as edições da GDO.

Quadro 7 - Principais mudanças na GDO por edição

Edição	Característica/mudança
1ª Edição	<ul style="list-style-type: none"> • 10 indicadores categorizados em cinco grupos. • Reuniões periódicas de monitoramento.
2ª Edição	<ul style="list-style-type: none"> • Mantém os indicadores. • Reuniões de monitoramento mensais. • Unidades passam a ser ranqueadas.
3ª Edição	<ul style="list-style-type: none"> • Aprimoramento dos indicadores (indicador de homicídio passa a contar o número de vítimas em detrimento ao total de registros) • Implementação de um indicador voltado para o crime de furto. • Nova metodologia de definição de metas. Passou-se a utilizar do modelo de quartil adaptado em detrimento a definição linear de metas para os que compunham o rol de indicadores finalísticos.
4ª Edição	<ul style="list-style-type: none"> • Redução do número de indicadores para nove, os categorizando em indicadores de resultado, indicadores de esforço além dos indicadores táticos. • Implementação do Relatório A3 em substituição ao plano de ação. • Redefinição do calendário mensal de reuniões de monitoramento a depender do nível organizacional
5ª Edição	<ul style="list-style-type: none"> • Exclusão do rol de indicadores da norma. • Apresentação de diretrizes para construção de indicadores e metas. • Apresentação de consequências não pretendidas do uso de indicadores. • Reforça a importância de pactuação de indicadores e metas entre as partes.

Fonte: Elaboração própria, a partir de Minas Gerais (2015), Minas Gerais (2017), Minas Gerais (2020), Minas Gerais (2022), Minas Gerais (2023)

Após cinco edições da GDO, gestores de nível estratégico avaliam que os ciclos de refinamento incremental da metodologia indicam que a lógica da contratualização tem sido gradativamente assimilada pela cultura organizacional da PMMG. Segundo um entrevistado:

Eu vejo que de lá (final da década de 90) pra cá, a gente tem evoluído no campo da gestão. A gente pode ver várias eras, né? O início do geoprocessamento nos anos 2000. Depois a mudança de concepção do Estado com a criação da Seplag, em 2003. Ai, em 2009, a gente vê um pouco de maturidade do Estado na questão da pactuação, de contratualização, de criar indicadores e metas para serem cumpridas, de criar recompensas. No meio disso aí a gente teve a figura do IGESP, logo depois o IGESP focal, até a polícia criar a ferramenta própria dela que é a GDO, que vem sendo aperfeiçoada. [...] Eu vejo uma evolução histórica.” (Entrevistado 3 – Assessor de Desenvolvimento Organizacional).

Ainda que de modo esquemático, é possível analisar a atual arquitetura da GDO, bem como seu processo de implementação, a partir de três etapas que compõem seu próprio fluxo de operação: 1) negociação; 2) construção dos instrumentos; 3) gerenciamento (Alcoforado, 2005; Correia, 2012). A observação empírica do modelo a partir dessas dimensões permite não apenas detalhar como se dão, nos níveis tático e operacional, os processos de identificação de problemas e proposição de planos de ação, mas, sobretudo, como ocorrem as negociações e pactuações de metas e indicadores de desempenho junto ao nível estratégico da PMMG, bem como o monitoramento das ações e a avaliação de resultados.

6.1 GDO como contratualização de resultados – a fase da negociação

Segundo os oficiais entrevistados, o ciclo de gerenciamento da GDO tem início com a identificação dos principais problemas de violência e crime nas áreas de policiamento, seguida de proposição de planos de enfrentamento. Em reuniões periódicas, tais planos são analisados pelo nível estratégico da organização que, a partir de parâmetros técnicos e metodológicos pré-definidos pelo próprio modelo da GDO, propõe metas de resultados e indicadores de desempenho a serem alcançados pelas unidades operacionais. Pelo menos formalmente, há previsão de espaço institucional para que comandantes de unidades operacionais apresentem contrapropostas às metas e indicadores formulados pelo nível estratégico.

A etapa de negociação, no entanto, parece ser o momento mais crítico do ciclo proposto pela GDO. Segundo os oficiais entrevistados, é difícil estabelecer um processo mais horizontal e dialético de pactuação de metas e indicadores dentro de uma estrutura de gestão rigidamente verticalizada e marcadas por relações profissionais fortemente hierarquizadas, como é o caso de organizações policiais militares. Nas palavras de dois dos entrevistados:

Não, não há (espaço para negociação), muito ao contrário disso. [...] Eu acho que a GDO, celebração de contrato entre as partes para definição de metas e objetivos, ela peca no sentido de que há uma verticalização da definição de metas, objetivos e etc, né? Nesse sentido, ela proporciona muito pouca participação das partes na formulação de um entendimento do que deve ser buscado. [...] Acho que isso tem a ver com a cultura da instituição, que é uma instituição verticalizada, que é o que se espera de uma instituição que

tem por princípio a hierarquia. [...] É quase um contrato unilateral, e ela (a GDO) peca nesse sentido” (Entrevistado 2 – Comandante de Região)

Ouvir (as Unidades Operacionais) é uma coisa. Mas nós não vivemos em uma instituição democrática e nem podemos. Eu entendo que é importante ouvirmos, para conhecer o problema da base, saber o que aflige. [...] Ouvir sim, analisar e, aí sim, talvez validar e verificar se está atrelado. (Entrevistado 1 – Chefe do Estado Maior).

O processo que levou ao estabelecimento de metas para 2023 é ilustrativo: de acordo com os entrevistados, os indicadores não foram desenvolvidos a partir de debates e negociações entre o nível estratégico e as unidades operacionais. Os objetivos foram estabelecidos a partir de estudos com previsão prospectiva, utilizando técnicas estatísticas. A partir daí, as metas foram apresentadas aos comandantes, para coleta de contrapropostas. Entretanto, a medida parece não ter surtido efeito prático, conforme admite um oficial:

Depois que foi feita a proposta (de metas para as unidades operacionais), foi feita a contratualização, apresentada a proposta aos comandantes de batalhão, com todos os comandantes de região presentes. Depois, foi dado um prazo para que eles pudessem solicitar um aumento na meta, diminuição da meta ou, então, mudança no cálculo e fizessem as suas propostas. [...] Algumas argumentações foram feitas, mas foram feitos poucos ajustes. (Entrevistado 4 – Chefe do CINDS).

Outros oficiais ouvidos pela pesquisa, no entanto, apontam assimetrias no processo de pactuação, a depender da esfera de gestão em que se dão as discussões. Em nível estratégico, a composição de metas para grandes regiões de policiamento parece não oferecer possibilidades mais abertas de negociação. Já nos níveis tático e operacional, parece haver a possibilidade de manejar a composição interna das metas, negociando diferencialmente os indicadores de desempenho entre as subunidades de policiamento de uma região.

As percepções dos entrevistados deixam claro que a GDO não opera a partir de um tipo efetivamente horizontal de negociação de indicadores e metas. Por outro lado, também revelam o surgimento de adaptações internas, promovidas pelos gestores de níveis tático e operacional da organização, para lidar com as imposições emanadas pelo comando estratégico da corporação. De todo modo, ainda parece prevalecer a percepção de que a eventual adoção de mecanismos mais abertos de negociação poderia se constituir em elemento de ruptura da hierarquia, elemento central de uma organização militar.

6.2 GDO como contratualização de resultados – a instrumentalização

Entre todos os oficiais entrevistados, há a percepção de que os instrumentos utilizados pela GDO para formalizar suas metas e indicadores são adequados. O caderno de indicadores, publicado anualmente pelo nível estratégico da organização, é visto como instrumento que

efetivamente norteia a atuação das unidades operacionais. Entretanto, os oficiais apontam que, nas relações entre os níveis tático e operacional, e mesmo no cotidiano das unidades operacionais, a formalização e o desdobramento prático das diretrizes contidas no caderno estratégico se dá por meio de instrumentos internos próprios (memorandos, ofícios, etc.), formalmente não previstos na estrutura da metodologia.

A gente cria memorando aqui, internamente. [...] É importante, dentro daquela lógica de gestão de pessoas, incentivar e premiar os destaques.” (Entrevistado 5 – Comandante de Batalhão).

6.3 GDO como contratualização de resultados – o gerenciamento

Em termos formais, a etapa de gerenciamento da GDO é orientada por um protocolo de ações sequenciais, cujos passos se encontram em um documento chamado “Relatório A3” (Minas Gerais, 2022). Trata-se de uma ferramenta gerencial, no formato PDCA (do inglês, *Plan, Do, Check, Act*, ou planejar, fazer, verificar e agir), cujo preenchimento é imposto às unidades operacionais, como forma de padronizar seus diagnósticos locais, explicitar as cadeias lógicas entre problemas identificados e planos de ação, bem como oferecer ao nível estratégico da PM condições de monitorar e avaliar as ações desenvolvidas pelas unidades operacionais. A Figura 1 a seguir apresenta o documento.

Figura 1 – Modelo de Relatório A3 sugerido pela Instrução 8001.2/2022 – CG

POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS	TÍTULO: <i>Descrever o problema a ser enfrentado.</i>	DATA DE APROVAÇÃO:	ELABORADO POR:
	CONTEXTO/CONSIDERAÇÕES: <i>Trata-se de uma descrição ampla do que tem ocorrido e como tem causado o problema a ser enfrentado.</i>	PERÍODO DE VIGÊNCIA:	APROVADO POR:
	ESTADO ATUAL: <i>Neste campo deve-se tornar claro o problema com a utilização de dados, gráficos, tabelas, diagramas ou imagens.</i>	CONTRAMEDIDA: <i>Neste campo devem ser inseridas as medidas a serem adotadas para se atingir a meta/objetivo.</i>	
	META/OBJETIVO: <i>Neste campo deve ser inserido o estado desejado, o cenário a ser alcançado. Pode ser representado numericamente, em percentual ou de forma gráfica.</i>	PLANO DE AÇÃO: <i>Neste campo deve ser descrito como as ações serão implementadas, especificando além da ação, o responsável e os prazos. Sugere-se utilizar ferramentas tipo 5W2H ou gráfico de GANTT.</i>	
ANÁLISE (CAUSA RAIZ): <i>Este campo deve ser preenchido com informações que permitam entender quais fatos podem ter dado causa ao problema. A análise da causa raiz pode ser feita, por exemplo, por meio do diagrama de Ishikawa ou técnica dos “5 porquês”.</i>	ACOMPANHAMENTO: <i>Este campo se destina a monitorar os resultados das ações implementadas, sugere-se que seja feito comparando o planejado com o executado atualmente (no momento do monitoramento).</i>		

Fonte: Minas Gerais (2022)

Os oficiais entrevistados destacam que o relatório A3 se tornou não apenas uma ferramenta de registro e gerenciamento do que foi contratualizado, mas, sobretudo, um instrumento de

aprendizagem organizacional, em que cases de sucesso são registrados e acabam criando uma espécie de “banco de boas práticas”. Nos termos de dois interlocutores:

Proporcionam aprendizado, todo mundo vê o que tá acontecendo com todo mundo, tem essa importância, de você ver também os esforços do comandante de unidade em determinada companhia. Quando você tá fazendo a reunião de GDO, os outros estão entendendo por que determinada companhia está recebendo mais esforços de recobrimento. (Entrevistado 6 – Comandante de Batalhão).

Francamente falando, no início eu percebia um nível de pressão para alcançar o resultado por si, **hoje eu percebo que a gente trabalha numa lógica que não é só resultado, mas o processo, a maneira como você alcança esse resultado que é visualizado** [...]. O aprendizado é feito no dia a dia das nossas atividades, nas reuniões, sejam formais ou informais, a gente acaba transmitindo o que deu certo. (Entrevistado 7 – Comandante de Companhia, grifo nosso).

Por fim, os entrevistados também destacam o ambiente de competição que a GDO fomenta entre as unidades operacionais. Nas reuniões mensais de monitoramento, a exposição coletiva dos resultados obtidos instaura uma lógica competitiva entre os gestores que, apesar de não formalmente incentivada, é gerencialmente instrumentalizada pelo nível estratégico da corporação como elemento de incentivo à melhoria de desempenho e alcance de resultados finalísticos. Isso ocorre porque, informalmente, existe entre os oficiais a percepção de que o bom desempenho na GDO pode acelerar o processo de promoção funcional na corporação.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme mencionado anteriormente, o presente artigo teve como objetivo analisar a metodologia gerencial adotada pela PMMG a partir de 2015, chamada de “Gestão do Desempenho Operacional”. Estruturada enquanto modelo de contratualização de resultados aplicado ao campo da segurança pública, a GDO se mostrou capaz de alinhar todo o gerenciamento das atividades finalísticas da corporação à lógica da gestão por resultados, sustentada por contratos celebrados entre os níveis estratégico, tático e operacional.

Entretanto, também ficou evidente que, em alguma medida, a metodologia se afasta dos modelos mais ortodoxos de contratualização, sobretudo no estabelecimento de arenas de negociações razoavelmente horizontais para pactuação de metas e indicadores de desempenho a serem atingidos. Implementada em uma organização tipicamente militar, a GDO ainda não se mostrou capaz de romper com lógicas de gestão verticalizadas, centralizadoras e profundamente hierárquicas, inerentes aos ritos e cerimônias da própria cultura organizacional da PMMG. Pelas entrevistas, observou-se que o processo de negociação é ainda incipiente e, por vezes, carente de participação da parte contratada.

As etapas de instrumentalização e gerenciamento da GDO, por outro lado, apresentaram bastante aderência ao que conceitualmente se espera de um modelo de contratualização, com suporte de instrumentos padronizados para orientação da atuação operacional para resultados. Tais elementos posicionam a metodologia como caso relevante a ser observado para os próximos anos, sobretudo por se posicionar na esfera da gestão em segurança pública, campo que, sobretudo no Brasil, sempre se mostrou refratário à adoção de modelos de gestão por resultados.

REFERÊNCIAS

ALCOFORADO, F. C. Contratualização e eficiência no setor público: as organizações sociais. **X Congresso Internacional del CLAD sobre a Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Santiago, Chile, 2005.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **Banco de Evidências – Policiamento Orientado por Resultados**. Disponível em: <https://live-idb-eseguranca.pantheonsite.io/index.php/pt-br/tipos-solucoes/gestao-por-resultados>. Acesso em: 1 jul. 2024.

BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. Gerencialismo, estamentalização e busca por legitimidade: o campo policial militar no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** (online), v. 34, p. e3410111, 2019.

BAYLEY, D. H. **Police for the Future**. Oxford: Oxford University Press, 1994.

BEATO, Cláudio; SILVEIRA, Andréa Maria. Effectiveness and Evaluation of Crime Prevention Programs in Minas Gerais. **Stability: International Journal of Security & Development**, v. 3, p. 1-20, 2014.

BECHELAINÉ, Cinthia Helena de Oliveira; SILVEIRA, Mauro César da; neves, Camila Barbosa. O modelo de gestão pública por resultados em Minas Gerais analisado à luz da experiência do programa Estado para Resultados. **Revista do Serviço Público**, v. 63, n. 4. Brasília, 2021.

BOYNE, George A.; CHEN, Alex A. Performance targets and public service improvement. **Journal of public administration research and theory**, v. 17, n. 3, p. 455-477, 2007.

BOWERS, K. J.; JOHNSON, S. D.; GUERETTE, R. T.; SUMMERS, L.; POYNTON, S.. Spatial displacement and diffusion of benefits among geographically focused policing initiatives: A meta-analytical review. **Journal of Experimental Criminology**, 7(4), 347–374, 2011.

BRAGA, A. A.; WEISBURD, D. L. Does Hot Spots Policing Have Meaningful Impacts on Crime? Findings from An Alternative Approach to Estimating Effect Sizes from Place-Based Program Evaluations. **Journal of Quantitative Criminology** 38(1):1-22, 2022.

BRASIL. Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2018.

CERQUEIRA, D. R. C.; SILVA Neto, D. R.; COELHO, D. S. C.; LINS, G. O. A. **Uma Avaliação de impacto de política de segurança pública: o Programa Estado Presente do Espírito Santo**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (Texto de Discussão do IPEA n. 2543), 2020.

CHAINEY, S.P.; PEZZUCHI, G., GUERRERO ROJAS, Ramirez, J. L. H.; MONTEIRO, J.; VALDEZ, E. R. Crime concentration at micro-places in Latin America. **Crime Sci** 8, 5, 2019.

CORREIA, Maurício da Silva. **Capacidade do núcleo estratégico na contratualização de resultados - análise da trajetória de Pernambuco**. São Paulo. EAESP/FGV, 183 p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV), 2011.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **Segurança Pública, Redes e Governança**. 1. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2023.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão; LIMA, R.S.. Segurança Pública. In: Renato Sérgio de Lima; José Luiz Ratton; Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo. (orgs.). **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. 1ed.São Paulo: Contexto, 2014, v. 1, p. 482-490.

DE FREITAS, Lauro Soares. **A institucionalização do modelo de gestão CompStat na Polícia Militar de Minas Gerais sob a perspectiva teórica do Translation e trabalho institucional**. 273 p. Tese (doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Pós-graduação e Pesquisas em Administração. Belo Horizonte, 2015.

HINKLE, J.; WEISBURD, D.; TELEP, C.; PETERSEN, K.. Problem-oriented policing for reducing crime and disorder: an updated systematic review and meta-analysis. **Campbell Systematic Reviews**.; 16:e1089, 2020.

INSTITUTO SOU DA PAZ. **Balanco das Políticas de Gestão para Resultado na Segurança Pública**. Instituto Sou da Paz, 2017.

KOPER, C. S.; MAYO-WILSON, E.. Police strategies to reduce illegal possession and carrying of firearms: Effects on gun crime. **Campbell Systematic Reviews**, 8(1), 1–53, 2012.

KOPITTKE, A. L. W. **Segurança Pública Baseada em Evidências: A Revolução das Evidências na Prevenção à Violência no Brasil e no Mundo**. Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2019.

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; MINGARDI, Guaracy. Estado, polícias e segurança pública no Brasil. **Revista Direito GV**, v. 12, p. 49-85, 2016.

LIMA, Renato Sérgio de. Segurança pública como simulacro de democracia no Brasil. **Estudos Avançados**, v. 33, p. 53-68, 2019.

MANSO, Flávia Vastano. **Contratualização para resultados: Lições Aprendidas Da Experiência Mineira. Rio de Janeiro**. Escola Brasileira de Administração Pública/FGV, 2014, 50 p. (Dissertação de Mestrado) Mestrado de Administração Pública EAESP/FGV).

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva M. **Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo, Atlas: Grupo GEN, 9 ed, 2021. E-book. ISBN 9788597026559.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Comando-Geral. **Diretriz de Gestão do Desempenho Operacional: estabelece parâmetros, organiza e disciplina a Gestão do Desempenho Operacional na Polícia Militar de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2015.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Comando-Geral. **Diretriz nº 3.01.07/2017-CG. Estabelece parâmetros, organiza e disciplina a Gestão de Desempenho Operacional.** 2.ed.rev. Belo Horizonte, 2017.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Comando-Geral. **Diretriz nº 8002.2/2020-CG - Estabelece diretrizes para a Gestão do Desempenho Operacional na Polícia Militar de Minas Gerais.** 3ª edição revisada. Comando-Geral: Belo Horizonte, 2020.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Comando-Geral. **Instrução nº 8001.2/2022-CG. Estabelece parâmetros, organiza e disciplina a Gestão de Desempenho Operacional.** 4.ed. Belo Horizonte, 2022.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Comando-Geral. **Instrução nº 8007.2/2022-CG. Estabelece parâmetros, organiza e disciplina a Gestão de Desempenho Operacional.** 5.ed. Belo Horizonte, 2023.

MUNIZ, J.; PROENÇA JR. D. Mandato Policial. *In*: LIMA, Renato Sérgio; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli (orgs.). **Crime, Polícia e Justiça no Brasil.** Editora Contexto. São Paulo, 2014.

PACHECO, Regina Silvia. Brasil: avanços da contratualização de resultados no setor público. *In*: **Congreso internacional del clad sobre la reforma del estado y de la administración pública.** 2006.

PERDICARIS, Priscilla R. **Contratualização de resultados e desempenho no setor público: a experiência do contrato programa nos hospitais públicos da administração direta no estado de São Paulo.** 2012. 133f. (Tese de Doutorado). Doutorado em Administração Pública e Governo) -Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

PEREIRA, L. C. B. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista do Serviço Público**, 48(1), p. 5-25, 2014.

ROSA, Gilmar *et al.* Histórico Documental da Gestão por Indicadores da Segurança Pública pela Polícia Militar de Minas Gerais. **Revista Brasileira de Estudos em Segurança Pública.** v.15, n.1, Goiânia, 2022.

SAPORI, Luis Flávio; ANDRADE, Scheilla C. Desafios da governança do sistema policial no Brasil: o caso da política de integração das polícias em Minas Gerais. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 7, n. 1, 2013.

SILVEIRA, N. R. D. M.; RATTON, J. L.; MENEZES, T. A. de; MONTEIR, C. Avaliação de política pública para redução da violência: o caso do programa Pacto Pela Vida do Estado de Pernambuco. **Anais do XLI Encontro Nacional de Economia**, (Associação Nacional dos Centros de Pósgraduação em Economia). n. 227, 2014.

SOARES, Rodrigo Reis; VIVEIROS, Igor. **Organization and Information in the Fight against Crime: An Evaluation of the Integration of Police Forces in the State of Minas Gerais, Brazil**". Textos para discussão 582, Department of Economics PUC-Rio (Brazil), 2010.

WEISBURD, D.; TELEP, C.; HINKLE, J., ECK, J. Is Problem-Oriented Policing Effective in Reducing Crime and Disorder? Findings from a Campbell Systematic Review. **Criminology & Public Policy**, 9(1), 139-172, 2015.

Notas

¹ “Choque de Gestão” (2003 a 2010) foi o nome dado a uma política de reforma da administração pública de Minas Gerais, sustentada em três pilares fundamentais: 1) tentativa de reversão do déficit orçamentário e mitigação da crise fiscal; 2) reorganização e modernização dos aparatos institucionais e carreiras de Estado; 3) implementação de novas metodologias de gestão no setor público.