ACADEMIA DE POLÍCIA MILITAR
CÉSAR WILLIAM PASSOS

O EMPREGO DE FERRAMENTAS DE GESTÃO NA 11ª REGIÃO DA POLÍCIA MILITAR: UMA ANÁLISE DO PLANO DE GESTÃO INTERMEDIÁRIA NA CIDADE DE MONTES CLAROS, NO PERÍODO DE 2008 A 2010

Belo Horizonte
2011

CÉSAR WILLIAM PASSOS

O EMPREGO DE FERRAMENTAS DE GESTÃO NA 11ª REGIÃO DA POLÍCIA MILITAR: UMA ANÁLISE DO PLANO DE GESTÃO INTERMEDIÁRIA NA CIDADE DE MONTES CLAROS, NO PERÍODO DE 2008 A 2010

Monografia apresentada à Academia de Polícia Militar e à Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Segurança Pública.

Orientador: Prof. Dr. Marcus Vinícius G. Cruz

Belo Horizonte

2011

ACADEMIA DE POLÍCIA MILITAR
CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO

Dissertação intitulada "*O emprego de ferramentas de gestão na 11ª região da Polícia Militar: uma análise do Plano de Gestão Intermediária na cidade de Montes Claros, no período de 2008 a 2010",* de autoria do graduando César Willian Passos, apresentada à Academia de Polícia Militar e à Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho/Fundação João Pinheiro como requisito para obtenção do título de Especialista em Segurança Pública, aprovada pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

_____
Prof. Dr. Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz – Orientador

_____
Prof. Avaliador

_____
Prof. Avaliador

_____
Prof. Cláudia Beatriz Machado Monteiro de Lima Nicácio
Coordenador do programa de Pós-Graduação em Segurança Pública

Belo Horizonte, _____ de _____ de 2011.

Dedico este trabalho a todos os meus familiares, especialmente, aos meus pais, Maria Eustáquia e Antônio Carlos, pelo incondicional apoio e incentivo. À minha adorável família, Cleide (esposa) e Gabriely (filha), sempre presentes nos momentos decisivos de minha vida, por entenderem minha ausência e serem minha maior motivação para conquistar mais essa vitória. A todos os amigos e policiais militares integrantes da 11ª RPM que torceram por mim.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, pela sua imensa bondade.

Ao meu Orientador, Prof. Dr. Marcus Vinícius, por sua competência, sabedoria e paciência no direcionamento dessa pesquisa.

A todos os nobres professores da Fundação João Pinheiro e da Academia de Polícia Militar pela sua dedicação às aulas, transmissão de conhecimentos e experiências de grande importância para a busca incessante da excelência profissional.

Ao Sr. Coronel PM Franklin de Paula Silveira, DD. Comandante da 11ª RPM; aos Tenentes-Coronéis PM Cláudio César Trevisani e Jorge Bonifácio de Oliveira, DD. Comandantes do 10º e 50º BPM; pelo incentivo e colaboração, direta ou indireta, nesta pesquisa.

Aos amigos da Polícia Militar que contribuíram para a revisão de texto e tabulação dos dados para a pesquisa.

A minha esposa Cleide pela compreensão e auxílio na condução dessa pesquisa.

Aos dignos companheiros da 11ª Região da Polícia Militar, que participaram da pesquisa de campo, com pronta resposta dos questionários ou auxiliando no levantamento de dados.

Aos colegas de curso do CESP/2011, pela troca de informações e companheirismo ao longo desta longa jornada.

Enfim, a todos que contribuíram, direta ou indiretamente, para a conclusão desta pesquisa.

“Gerenciar não é um comportamento passivo e adaptativo; gerenciar é tomar providências para que ocorram os resultados desejados.”

Peter Drucker

RESUMO

O presente trabalho objetivou explicitar, dentro do contexto da atual política de segurança pública do Estado de Minas Gerais, como se deu o processo de implantação das ferramentas de gestão na 11ª RPM, na cidade de Montes Claros, no período de 2008 a 2010, através do Plano de Gestão Intermediária (PGI). Para tanto, foi levado a efeito um estudo qualitativo, utilizando-se como estratégia de pesquisa a elaboração e implementação das ferramentas de gestão e a construção do PGI-2008, tendo este se baseado na metodologia SWOT, que auxiliou na identificação das potencialidades e das deficiências das Unidades Operacionais locais. Nessa etapa, ainda, buscou-se definir os objetivos do PGI, suas ações e projetos, estabelecendo-se metas a serem cumpridas. No final do ano 2008, houve uma reedição do PGI para o biênio 2009-2010, com a inclusão de novas ferramentas, visando promover a redução sustentável dos indicadores criminais e aperfeiçoar os processos de trabalho focados na efetiva obtenção de resultados. Para isso, adotou-se como metodologia complementar o "Balanced Scorecard", que consiste num método de gestão que auxilia as organizações a traduzir estratégias em objetivos, visando garantir os resultados. O PGI também se utilizou do ciclo PDCA para a construção dos fluxogramas de funcionamentos das ações, valendo-se ainda do emprego de Gráficos de Controle que constituem ferramentas de monitoramento dos processos, facilitando as análises por parte do gestor. O desenvolvimento da pesquisa se deu através da pesquisa de campo, com aplicação de questionários com perguntas abertas, aos Comandantes da 11ª RPM, 10º e 50º BPM, à Equipe Técnica do PGI e, ainda, a um colaborador civil. Houve, também, a realização de pesquisa bibliográfica e documental. Buscou-se, através de uma análise crítica, verificar a contribuição do PGI para o cotidiano da atuação da PMMG, quanto aos aspectos de gestão do planejamento, da coordenação e controle da atividade policial, e ainda, do monitoramento contínuo da criminalidade violenta. A pesquisa permitiu concluir que a operacionalização do PGI, na cidade de Montes Claros, possibilitou significativos avanços no sistema de gestão regional, contribuindo para a melhoria da atuação da Polícia Militar, sobretudo, na conquista de melhores resultados e melhoria da qualidade dos serviços prestados à sociedade.

Palavras-chave: Ferramentas de gestão. Estratégias. Objetivos. Resultados.

ABSTRACT

This study aimed to clarify, within the context of the current public safety policy of the State of Minas Gerais, how was the process of implementation of management tools at the 11th RPM, in Montes Claros, in the period 2008 to 2010, through Interim Management Plan (GIP). To that end, we carried out a qualitative study, using as a research strategy development and implementation of management tools and the construction of the PGI-2008, and this is based on the SWOT method, which helped in identifying the strengths and weaknesses of local operating units. At this stage, though, sought to define the goals of PGI, their activities and projects, establishing goals to be achieved. At the end of 2008, there was a reissue of the PGI for the biennium 2009-2010, with the inclusion of new tools aimed at promoting the sustainable reduction of crime rates and improve work processes focused on achieving effective results. To this end, it was adopted as a methodology to complement the "Balanced Scorecard", which is a management approach that helps organizations translate strategy into objectives, aiming to guarantee the results. The PGI also use the PDCA cycle for the construction of flowcharts workings of the shares, even resorting to the use of control charts that are tools for monitoring processes, facilitating the analysis by the manager. The development of the research was carried out through field research, with questionnaires with open questions, the RPM Commanders of the 11th, 10th and 50th Battalion, the Technical Team PoI, and also a civilian employee. There was also conducting research literature and public documents. Sought, through a critical analysis, to verify the contribution of GIP to the daily performance of PMMG, about the management aspects of planning, coordination and control of police activity, and still, the continuous monitoring of violent crime. The research concluded that the operation of the PGI, in Montes Claros, enabled significant advances in the regional management system, helping to improve the performance of the military police, especially in achieving better results and improved quality of services provided to society.

Keywords: management tools. Strategies. Objectives. Results.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 - Mapa estratégico do PMDI (2007-2023) 54
FIGURA 2 – Processo de Planejamento Estratégico da PMMG 64
FIGURA 3 – Objetivos da Diretriz de Gestão para Resultados nº 001/2010 65
FIGURA 4 – Sistema Geral do Funcionamento e Gestão Organizacional 67
FIGURA 5 – Estrutura da PMMG como Sistema Integrado 68
FIGURA 6 – Funcionamento da cultura gerencial 70
FIGURA 7 – Ciclo PDCA 71
FIGURA 8 – Mapa Estratégico da PMMG 72
FIGURA 9 – Localização geográfica de Montes Claros no Estado de Minas Gerais 74
FIGURA 10 – Divisão territorial da 11ª RPM em Unidades de Execução Operacional 78
FIGURA 11 – Implantação do PGI-2008 na 11ª RPM 81
FIGURA 12 – Reedição do PGI 2009-2010 e as novas ferramentas da 11ª RPM – 2009 84
FIGURA 13 – Reedição do PGI 2009-2010 e as novas ferramentas da 11ª RPM – 2009 85
FIGURA 14 – Mapa Estratégico da 11ª RPM 87
GRÁFICO 1 – Variação dos crimes violentos – Belo Horizonte – Jan95 a out09 60
GRÁFICO 2 – Sistema Integrado de Gestão da PMMG 69
GRÁFICO 3 – Crimes violentos registrados em Montes Claros – 1995 a 2007 76
GRÁFICO 4 – Evolução da Criminalidade Violenta em Montes Claros – 2005–2010 100
GRÁFICO 5 – Total de crimes violentos em Montes Claros – 2005-2007 e 2008-2010 101
QUADRO 1 – Comparação entre os modelos gerenciais e burocráticos na Administração Pública 26
QUADRO 2 – Setores do Estado, Formas de Propriedade e de Administração 37

QUADRO 3 – Indicadores de Resultados firmados entre Governo e órgãos do Sistema de Defesa Social – 2007 62
QUADRO 4 – Indicadores de balizamento da Gestão Operacional da PMMG 63
QUADRO 5 – Composição do PGI 79
QUADRO 6 – Sistema de premiação – PGI 2009-2010/11ª RPM 86

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Índice de Criminalidade Violenta por Regiões da Polícia Militar 76
TABELA 2 – Índice de Criminalidade Violenta por Regiões da Polícia Militar 82
TABELA 3 – Classificação geral das Regiões da PM por número absoluto de crimes violentos em Minas Gerais – ano 2010 98

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGR – Assessoria de Gestão para Resultados
AIR – Acordo Interno de Resultados
AISP – Área Integrada de Segurança Pública
BPM – Batalhão de Polícia Militar
CIAD – Centro Integrado de Atendimento e Despacho
CINDS – Centro Integrado de Informações de Defesa Social
COPOM – Centro de Operações da Polícia Militar
CPA-3 – Comando de Policiamento de Área Três
DHPP – Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa
EMPM – Estado-Maior da Polícia Militar
ENAP – Escola Nacional da Administração Pública
FACIT – Faculdades de Ciências e Tecnologia
FNSP – Fundo Nacional de Segurança Pública
FUNORTE – Faculdades Unidas do Norte de Minas
GEPAR – Grupamento Especializado em Patrulhamento de Áreas de Risco
GEPPAD – Sistema de Gestão dos Processos Administrativo e Desvio de Conduta dos PM e formação de grupos de risco
GERAES – Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado
GGI – Gabinete de Gestão Integrada de Segurança Pública
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICV – Índice de Criminalidade Violenta
IGESP – Integração da Gestão em Segurança Pública
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INFOSEG – Integração Nacional de Informações de Segurança Pública, Justiça e Fiscalização
ISO MONTES CLAROS – Informativo Semanal Operacional de Montes Claros
ITER – Instituto de Terras
JCC – Jovens Construindo Cidadania
LOA – Lei Orçamentária Anual
ONGs – Organizações Não Governamentais

PGI – Plano de Gestão Intermediária

PGIC – Programa Gerencial de Indicadores Criminais

PGPE – Programa Gerencial para Controle do Planejamento Estratégico

PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

PMMG – Polícia Militar de Minas Gerais

PM/3 – Terceira Seção do Estado-Maior da Polícia Militar

PNB – Produto Nacional Bruto

PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental

PrND – Programa Nacional de Desburocratização

PROERD – Programa Educacional de Resistência às Drogas

PRONASCI – Programa Nacional de Segurança Pública e Cidadania

REDS – Registro de Eventos de Defesa Social

RENAESP – Rede Nacional de Especialização em Segurança Pública

RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte

RPM – Região da Polícia Militar

SEDS – Secretaria de Estado de Defesa Social

SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SUSP – Sistema Único de Segurança Pública

UDI – Unidade de Direção Intermediária

UEOp – Unidade de Execução Operacional

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UGE – Unidade de Gestão Estratégica

UNIMONTES – Universidade Estadual de Montes Claros

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 15
CAPÍTULO I 17
1 DA REFORMA DO ESTADO 17
1.1 Contextualização da Reforma do Estado Burocrático ao Gerencial 17
1.2 A inserção da Administração Pública Gerencial no Brasil 27
1.3 A questão da Segurança Pública em face da Reforma Gerencial 40

CAPÍTULO II 47
2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL EM MINAS GERAIS 47
2.1 O choque de gestão: foco em resultados 47

CAPÍTULO III 59
3 O CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL NA PMMG 59
3.1 O alinhamento das estratégias da PMMG com o plano governamental de MG 59
3.2 A construção do Plano Estratégico da PMMG 64

CAPÍTULO IV 74
4 A IMPLANTAÇÃO DO PGI NA CIDADE DE MONTES CLAROS 74
4.1 A cidade de Montes Claros e a evolução da criminalidade 74
4.2 A elaboração e implementação do PGI 2008 na 11ª RPM 77
4.3 A reedição do PGI para o período 2009-2010 82

CAPÍTULO V 89
5 METODOLOGIA DA PESQUISA 89

CAPÍTULO VI 92
6 OS REFLEXOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO PGI NA ATUAÇÃO OPERACIONAL DA PMMG NA CIDADE DE MONTES CLAROS 92

6.1 Análise dos resultados do PGI na percepção do Comando da 11ª RPM, 10º e 50º BPM 92
6.2 Análise dos resultados do PGI na percepção da Equipe Técnica (idealizadores/colaboradores que participaram da elaboração e implementação do PGI-2008 e PGI 2009-2010) 96
6.3 A atuação da PM em Montes Claros após a implementação do PGI 99

CONSIDERAÇÕES FINAIS 103

REFERÊNCIAS 108

APÊNDICES 112
APÊNDICE A: Questionário aplicado ao Cmt da 11ª RPM 112
APÊNDICE B: Questionário aplicado aos Comandantes do 10º e 50º BPM 113
APÊNDICE C: Questionário aplicado à Equipe Técnica do PGI. (idealizadores/colaboradores que participaram da elaboração e implementação do PGI-2008 e PGI 2009-2010) 114

ANEXOS 115
ANEXO A – Ações para o nível de execução 115
ANEXO B – Ações para o nível de assessoria 117
ANEXO C – Estratégias de curto, médio e longo prazo 123
ANEXO D – Reportagem 127

INTRODUÇÃO

O tema desta pesquisa é o emprego de ferramentas de gestão na 11ª Região da Polícia Militar, no qual foi realizada uma análise do Plano de Gestão Intermediária, na cidade de Montes Claros, nos anos de 2008 a 2010.

De maneira geral, o Plano de Gestão Intermediária (PGI) contempla a utilização de várias ferramentas de gestão sendo que, nessa pesquisa, objetivou-se analisar sua contribuição na melhoria da atuação da Polícia Militar.

Delimitou-se o tema à sede da 11ª Região da Polícia Militar, na cidade de Montes Claros, direcionada às Unidades de Execução Operacional (UEOp), 10º e 50º BPM, apresentando-se as ferramentas de gestão implementadas nessas Unidades, com base na elaboração do PGI (2008) e PGI (2009/2010).

Houve, também, a exposição de um banco de dados sobre os crimes violentos, na cidade de Montes Claros, no período de 2005 a 2010, abordando-se o período compreendido entre os anos 2005 a 2007, quando ainda não existia um plano de gestão na 11ª RPM, e os anos 2008 a 2010, período em que houve a implantação e aperfeiçoamento do Plano de Gestão Intermediária (PGI), 1ª versão em 2008, e nos anos seguintes, uma ampliação do PGI, com a inclusão de novas ferramentas gerenciais.

O objetivo geral desta pesquisa é analisar a implementação das novas ferramentas de gestão na 11ª RPM, por meio do PGI, na cidade de Montes Claros no período de 2008 a 2010. Por sua vez, o objetivo específico é examinar a contribuição do emprego das ferramentas de gestão, contidas no PGI, na melhoria da atuação da Polícia Militar, na cidade de Montes Claros, no período de 2008 a 2010.

A questão da inserção da administração gerencial na PMMG, a exemplo do emprego das ferramentas gerenciais na 11ª RPM, torna-se relevante para toda a Instituição, especialmente, a 11ª RPM, uma vez que esta vem, desde o ano 2008, adotando um novo modelo de gestão regional por meio de sistemas gerenciais informatizados.

Na atualidade, o efetivo combate à criminalidade tem se constituído num grande desafio para os gestores da segurança Pública no Brasil, e a comprovação das intervenções nesse fenômeno com resultados positivos se apresentam como

importantes exemplos, bem como, alvo de estudos quanto à viabilidade de sua aplicação em âmbito geral.

Nesse enfoque, esta pesquisa se mostra importante na medida em que estudaremos estratégias bem sucedidas para melhoria da atuação policial, adotadas pela 11ª RPM, ao incluir, em sua rotina de trabalho, as ferramentas gerenciais.

A pergunta norteadora deste estudo foi no sentido de verificar como a adoção de ferramentas de gestão na 11ª Região da Polícia Militar contribuiu para a melhoria da atuação policial, na cidade de Montes Claros, no período de 2008 a 2010.

Formulou-se como pressuposto I que a implantação do PGI, baseado no emprego de ferramentas de gestão, na cidade de Montes Claros, no período de 2008 a 2010, contribuiu para a melhoria da atuação da Polícia Militar.

Quanto à metodologia, trata-se de pesquisa do tipo descritiva, de natureza quantitativa e qualitativa, para a qual foi realizada uma pesquisa de campo com aplicação de questionários com perguntas abertas, bem como, consulta ao banco de dados existente no 10º e 50º BPM, Unidades de Execução Operacional da 11ª RPM.

Como técnica de pesquisa, utilizou-se da pesquisa documental e bibliográfica. Esta última teve como ênfase as teorias da administração gerencial, através de autores recentes como Abrucio (1997), Bresser Pereira (2006), Cardoso (2006), Vilhena (2006) e outros. Trata-se de teorias que se ainda se encontram em fase de consolidação. Já a pesquisa documental, enfatizou os planos, diretrizes e outros documentos normativos pertinentes.

Para compreensão deste tema, este estudo foi dividido da seguinte forma: Introdução, que é indicativa do conteúdo do trabalho; o Capítulo I apresenta a visão teórica da pesquisa; os Capítulos II, III e IV caracterizam o objeto de estudo; o Capítulo V detalha a metodologia adotada nesta pesquisa; o Capítulo VI analisa os resultados da pesquisa; e, finalmente, o Capítulo VII tece as considerações finais.

CAPÍTULO I

1 DA REFORMA DO ESTADO

Este capítulo tem por objetivo apresentar uma abordagem recente sobre a reforma da administração pública burocrática à administração pública gerencial.

1.1 Contextualização da Reforma do Estado Burocrático ao Gerencial

As reformas ocorridas na administração pública se desencadearam no final da década de 70 e consistiam em redefinir o papel do Estado, que se encontrava em crise, apresentando-se, à época, como uma tendência de ordem mundial e que, inevitavelmente, dependia de uma reforma da burocracia pública.

Essa crise estatal evidenciou a necessidade de uma reformulação e reconstrução do Estado, visto que, anteriormente, os Estados estabeleciam medidas de proteção de suas respectivas economias em relação ao mercado internacional.

Nesse sentido, Bresser Pereira (2006, p. 237) ressalta:

> A crise do Estado implicou na necessidade de reformá-lo e reconstruí-lo; a globalização tornou imperativa a tarefa de redefinir suas funções. Antes da integração mundial dos mercados e dos sistemas produtivos, os Estados podiam ter como um de seus objetivos fundamentais proteger as respectivas economias da competição internacional. Depois da globalização, as possibilidades do Estado de continuar a exercer esse papel diminuíram muito. Seu novo papel é o de facilitar para que a economia nacional se torne internacionalmente competitiva. A regulação e a intervenção continuam necessárias, na educação, na saúde, na cultura, no desenvolvimento tecnológico, nos investimentos em infra-estrutura - uma intervenção que não apenas compense os desequilíbrios distributivos provocados pelo mercado globalizado, mas principalmente que capacite os agentes econômicos a competir a nível mundial [...].

Segundo Stoffaes (1991), a economia mundial, no período compreendido entre o fim da Segunda Guerra Mundial à crise petrolífera de 1973, atingiu o ápice do seu crescimento, alcançando patamares jamais registrados na história, tanto em termos de intensidade quanto pela sua duração; sendo denominado por Eric

Hobsbawm como um período de “Os anos Dourados”. Isso ocorreu devido ao fato de que, no século XIX, os países desenvolvidos cresciam em torno de 1,5% ao ano, enquanto no pós-guerra, durante um período de trinta anos, esse crescimento atingiu a incrível marca de 5% ao ano. A expansão econômica também foi muito rápida para os países socialistas e os de terceiro mundo.

Por sua vez, Hobsbawm (1995, p. 258) afirma:

> Durante as décadas douradas não houve fome endêmica, a não ser como produto de guerras e loucura política. Na verdade, à medida que a população se multiplicava a expectativa de vida aumentava em média sete anos [...] Isso significa que, nesse período, a produção em massa de alimentos cresceu ainda mais rápido do que o acelerado crescimento da população.

Até então, o Estado se caracterizava por sua forte intervenção na economia no intuito de promover o pleno emprego e atuar em setores considerados estratégicos. À época, Keynes (1883-1946), conselheiro de vários governos ingleses, justificou essa intervenção estatal na economia como forma de amenizar os ciclos e conter o grave problema do desemprego.

Para Stoffaes (1991), o Estado Keynesiano vem transformar a nação numa unidade passível de ser economicamente gerenciada, utilizando como ferramenta o orçamento público. As despesas públicas tornam-se necessárias à prosperidade do país e o déficit orçamentário deixa de ser um mal em si, pelo contrário, estimula o crescimento da economia, possibilitando uma rápida reabsorção, permitindo assim, uma maior arrecadação no momento seguinte. Na Europa e nos EUA, as despesas públicas, na Europa e nos EUA, passam de 15% do PNB, na década de 1920, para aproximadamente 35% no pós-guerra.

Alguns fatores sócio-econômicos contribuíram decisivamente para a eclosão da crise do Estado contemporâneo, dentre eles se destaca a crise econômica mundial que se subdividiu em dois momentos cruciais: em 1973, quando ocorreu a primeira crise do petróleo, e de forma mais incisiva em 1979, na segunda crise do petróleo. Em decorrência disso, na década de 80, a economia mundial passou por um longo período de recessão, jamais retomando níveis de crescimento registrados nas décadas de 50 e 60, resultando numa grave crise fiscal do Estado.

Outro fator importante foi a crise fiscal que fragilizou as bases do antigo modelo burocrático do Estado, já que naquele momento, verificou-se que grande

parte dos governos já não tinha mais como financiar seus déficits. Problemas de ordem fiscal gradativamente se agravavam em razão da eclosão, principalmente nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, de movimentos revoltosos compostos pelos contribuintes indignados com a cobrança de outros tributos, uma vez que não conseguiam estabelecer uma justa relação entre estes e a melhoria dos serviços públicos. Tudo isso fez com que a sociedade passasse a questionar o Estado que, até então, mantinha e sustentava o *Welfare State*[1].

Para o Estado, essa cobrança indevida de impostos se justificava na medida em que os governos se encontravam sobrecarregados de atividades advindas do pós-guerra. Sobre esse aspecto, Peters (1992, p. 305) assinala, à época, a situação do Estado: "A crise econômica afetou diretamente o Estado através de uma grave crise fiscal: um Estado com muito a fazer e com poucos recursos para cumprir todos os seus compromissos.".

De fato, as receitas fiscais haviam se estagnado, enquanto as despesas públicas continuaram a crescer vertiginosamente. Na linha keynesiana, procurou-se aplicar maciçamente políticas de apoio direto ao emprego. As políticas industriais e as nacionalizações buscavam, sobretudo, formas de investir recursos públicos nos setores mais gravemente afetados pela recessão.

Desse modo, Stoffaes (1991, p. 74) enfatiza:

> O crescimento das receitas públicas foi cerca de duas vezes menos rápido do que o das despesas, o que denota a alergia crescente da opinião pública aos impostos. A manipulação do orçamento como instrumento de política conjuntural para contornar a crise se tornou mais pesada, e o peso da dívida pública, nesses países, passou de 25% para 45% do PNB.

Outro fator determinante da crise do Estado se constituiu na incapacidade dos governos de resolverem seus próprios problemas, que nas palavras de Holmes & Shand (1995) denominaram de situação de "ingovernabilidade".

Por certo, a fragilização apresentada pelos governos no controle dos fluxos financeiros e comerciais, adicionada à ampliação do poder auferido pelas

[1] O *Welfare State* ou Estado de bem-estar social foi adotado em maior ou menor grau nos países desenvolvidos e tinha como objetivo primordial a produção de políticas públicas na área social (educação, saúde, previdência social, habitação etc.), para garantir o suprimento das necessidades básicas da população. Para Hernandez (2001), o Estado do Bem-Estar tinha como grande intento eliminar as desigualdades econômicas e sociais geradas pelo sistema capitalista. Seus defensores sustentavam que este novo modelo de Estado colocava as bases para a criação de uma sociedade mais justa, com menos desigualdades e com uma "cidadania comum".

grandes multinacionais, significou uma perda significativa do poder dos Estados nacionais em definir suas próprias políticas macroeconômicas.

Esta crise do Estado, no tocante à Administração Pública, produziu dois efeitos: primeiramente, houve uma redução dos gastos com pessoal, entendida como uma alternativa válida e exeqüível, que foi implementada com maior vigor nos governos de Margareth Thatcher (Inglaterra) e Ronald Reagan (EUA). Segundo, por que era necessário aumentar a eficiência governamental, que implicava numa profunda modificação do modelo burocrático weberiano que se mostrava lento, excessivamente apegado às normas e ineficiente.

Nesse instante, a solução mais imediata e comum aos Estados foi justamente promover o corte dos gastos públicos, reduzindo as inúmeras atividades do governo. Dado o pioneirismo inglês em proceder à reforma do Estado, a Primeira-Ministra da Inglaterra, Margareth Thatcher, adotou como palavra de ordem em seu governo a expressão *rolling back the state*, o que, traduzindo, implicava na privatização de empresas e atividades governamentais. Para tanto, nomeou em seu governo um administrador do setor privado (Dereck Rayner) para comandar seu plano de reforma administrativa.

Por outro lado, por motivos já conhecidos, em razão da "ingovernabilidade" e do processo de globalização, o Estado vinha perdendo suas forças, seu poder de ação, dando lugar a um Estado fragilizado, com recursos e poderes reduzidos. No intuito de enfrentar tal situação, o aparato governamental precisava mudar sua postura, sendo mais ágil e flexível, tanto interna quanto externamente em sua capacidade de adaptação às mudanças provenientes do novo modelo gerencial de administração pública, proposto pelos reformadores da década de 80.

Buscou-se em substituição ao modelo weberiano, o *managerialism*[2] baseado na lógica da produtividade existente no setor privado; contudo, as condições materiais ainda não eram favoráveis à defesa do *managerialism*. Teorias contrárias ao modelo burocrático weberiano, tais como o *public choice* (teoria da escolha pública), nos Estados Unidos, e o ideário neoliberal hayekiano que

[2] Segundo Edward (2002), *managerialism* ou gerencialismo significa a inserção de valores gerencialistas no campo da administração pública. Para este autor, uma definição de gerencialismo consiste em quatro componentes: a eficiência como valor principal para orientar os gestores em suas ações e decisões; a fé nas ferramentas e técnicas de gestão; uma consciência de classe entre os gestores; e uma visão dos gestores como agentes morais.

propunha uma nova concepção de Estado, marcante na Grã-Bretanha, abriram espaço para a inserção do modelo gerencial no setor público.

Nessa direção, Abrucio (1997, p. 37) assinala:

> O modelo gerencial, no entanto, não é um corpo teórico fechado. Ele vem sofrendo uma série de mudanças e sendo adaptado aos países em que fincou raízes. Mas mesmo assim não é possível dizer que o *managerialism* se constitui num novo paradigma, no sentido de Thomas Kuhn, ou seja, um modelo que substitui por completo o antigo padrão burocrático weberiano. Na verdade, o que mostram estudos comparados como os realizados por Hood (1996), Cassese (1989) e Flynn (1996) é que as respostas administrativas dos vários países perpassam por técnicas gerenciais de diversos matizes, democratização da relação entre o Estado e a sociedade e mesmo a manutenção de determinados elementos burocráticos weberianos. Trata-se de um pluralismo organizacional sob bases pós-burocráticas vinculadas aos padrões históricos (institucionais e culturais) de cada nação. [...]

No final da década de 70 e início de 80, verificou-se que o modelo burocrático não mais era visto e apreciado pelo senso comum como ideal à satisfação dos interesses dos cidadãos. Nesse período, a imagem que predominava em relação à burocracia era de que esta era constituída por um grupo de interesses, baseado em troca de favores e privilégios, do que num corpo de servidores do Estado verdadeiramente a serviço dos cidadãos. Aliado a isso, a própria opinião pública já acreditava que o modelo ideal de gestão da administração pública estava no setor privado.

Ressalta Bresser Pereira (2006) que, após a II Guerra Mundial, aliado à reafirmação dos valores burocráticos, a influência da administração de empresas começa a ser notada na administração pública, sendo que as idéias de descentralização e flexibilização administrativa passam a ocupar espaço nos governos.

Nesse sentido, Domingues (2008, p. 10) afirma:

> O inimigo comum era o antigo modelo burocrático, agora colocado em xeque, porquanto a escassez de recursos públicos aliada ao avanço das idéias privatizantes, além do visível enfraquecimento do poder estatal, contribuía para a crença de que o modelo de gestão ideal estava no setor privado. À época, o sentimento geral era de que a burocracia servia a um grupo de interesse, alimentava relações clientelistas e corporativas e, definitivamente, não servia ao cidadão.

Segundo o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995, p. 12), nesse contexto de mudanças no âmbito da administração pública, é de fundamental importância à compreensão dos conceitos de reforma do Estado e reforma do aparelho do Estado. Dessa forma, referido autor assinala:

> [...] A reforma do Estado é um projeto amplo que diz respeito às varias áreas do governo e, ainda, ao conjunto da sociedade brasileira, enquanto que a reforma do aparelho do estado tem um escopo mais restrito: está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania. [...]

Assim sendo**,** nos anos 90, a reforma do aparelho estatal se tornou ainda mais evidente e necessária como forma de resposta à grave crise vivenciada pelo Estado, bem como, por se tratar de uma medida alternativa para defender o próprio Estado enquanto coisa pública do patrimonialismo reinante. Por essa razão, o Estado passou a se encarregar da defesa dos direitos sociais, cada vez mais em expansão, e, em dado momento, o próprio Estado percebeu que o custo-benefício dessa defesa poderia não ser tão interessante trazendo resultados indesejáveis, ou seja, os custos poderiam ser mais altos se comparados aos benefícios do controle. Em razão disso, o Plano Diretor (BRASIL, 1995, p. 14) afirma que "[...] neste século as práticas burocráticas vêm sendo substituídas por um novo tipo de administração: a administração gerencial".

Portanto, a administração pública burocrática é aquela que se concentra nos processos, não levando em conta a questão da ineficiência. Esse modelo não trabalha com a definição de indicadores de desempenho e nem estabelece metas a serem cumpridas, não priorizando resultados.

Conforme Bresser Pereira (2006, p. 80) salienta, a grande dificuldade na implementação do modelo gerencial de administração pública está nos padrões vigentes da hierarquia e autoridade, inerentes à administração pública burocrática. As regras, procedimentos e estruturas rígidas, impossibilitam os gestores de gerenciar suas atividades, apresentando os administradores públicos, "posturas reativas, presas a procedimentos operacionais e limitadas em visão", típico perfil herdado do modelo burocrático.

O surgimento da administração pública burocrática se dá na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, cujo objetivo era combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. O Estado burocrático tinha como princípios

orientadores: a profissionalização, a idéia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional-legal. Esse modelo, que propiciava a garantia do poder estatal, partia de uma desconfiança prévia nos servidores públicos e nos cidadãos, fazendo-se necessário, via de regra, o exercício de um controle rígido dos processos e do atendimento das demandas, sendo que os próprios funcionários internalizavam, nesse propósito, a própria razão de sua existência.

Nessa direção, o Plano Diretor (BRASIL, 1995, p. 17) assegura:

> [...] Na burocracia pública clássica existe uma noção muito clara e forte do interesse público. A diferença, porém, está no entendimento do significado do interesse público, que não pode ser confundido com o interesse do próprio Estado. Para a administração pública burocrática, o interesse público é freqüentemente identificado com a afirmação do poder do Estado. Ao atuarem sob este princípio, os administradores públicos terminam por direcionar uma parte substancial das atividades e dos recursos do Estado para o atendimento das necessidades da própria burocracia, identificada com o poder do Estado. O conteúdo das políticas públicas é relegado a um segundo plano. A administração pública gerencial nega essa visão do interesse público, relacionando-o com o interesse da coletividade e não com o do aparato do Estado.

A Administração Pública Gerencial surge, na segunda metade do século XX, em reação à expansão das funções econômicas e sociais do Estado; em razão do desenvolvimento tecnológico e do processo de globalização da economia mundial, que evidenciaram uma série de problemas relacionados à adoção do modelo burocrático. Torna-se, então, imperativa a necessidade de comprovação da eficiência da administração pública, através da redução dos custos e aumento da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.

Logo, o próprio Plano Diretor (BRASIL, 1995, p. 16) sustenta que “[...] A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações”.

De fato, a administração pública gerencial pode ser considerada um avanço e, de certa forma, um rompimento com o modelo burocrático. A grande diferença entre esses modelos de administração pública está justamente na forma de controle, que ao invés de manter o foco nos processos, concentra-se e prioriza os resultados. Na administração pública gerencial, o cidadão é visto como um contribuinte de impostos e também como um cliente dos serviços prestados pelo

Estado. Se os resultados da sua ação são satisfatórios não é em virtude dos processos administrativos estarem sob rígido controle e segurança, mas sim pelo atendimento das necessidades do cidadão/cliente.

Nesse propósito, o Plano Diretor (BRASIL, 1995, p. 16) sinaliza:

> Na administração pública gerencial a estratégia volta-se (1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade, (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados, e (3) para o controle ou cobrança *a posteriori* dos resultados.Adicionalmente, pratica-se a competição administrada no interior do próprio Estado, quando há a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas. No plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais. Em suma, afirma-se que a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins).

Dessa forma, o modelo gerencial contemporâneo, inspirado nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, compõe-se de formas flexíveis de gestão, da horizontalização de estruturas, descentralização de funções e incentivos à criatividade, contrapondo-se às idéias do formalismo e do rigor técnico exigido pela burocracia tradicional. Contudo, alguns traços marcantes da boa administração burocrática, tais como, avaliação sistemática, recompensa pelo desempenho, e capacitação permanente, foram preservados e acrescidos outros princípios fundamentais da administração pública gerencial, a exemplo da orientação para o cidadão-cliente, do controle por resultados, e da competição administrada.

Nesse propósito, Abrucio (1997), também apresenta, sucintamente, as principais tendências pós-burocráticas profundamente influenciadas pelo modelo gerencial. São elas:

a) Incentivar a adoção de parcerias com o setor privado e com as organizações não governamentais (ONGs);

b) Ampliar a introdução de mecanismos de avaliação de desempenho individual e de resultados organizacionais, baseados em indicadores de qualidade e produtividade;

c) Maior autonomia às agências governamentais horizontalizando a estrutura hierárquica;

d) Realizar a descentralização política, apoiada no princípio de que quanto mais perto estiver do cidadão o poder de decisão com relação às políticas públicas, melhor será a qualidade da prestação do serviço e, de fundamental importância, maior será o grau de *accountability*[3];

e) Estabelecer o conceito de planejamento estratégico, centrado nas mudanças do mundo contemporâneo e nas políticas de médio e longo prazo;

f) Flexibilizar as regras que regem a burocracia pública, principalmente o Direito Administrativo;

g) Profissionalizar prioritariamente o servidor público;

h) Desenvolver habilidades gerenciais nos servidores, em especial aqueles de nível médio e do alto escalão burocrático, observando e valorizando o grau de versatilidade dos funcionários (administrador, produtor, inovador e integrador).

Domingues (2008) afirma que esse Estado gerencial se encontra ligado a um modelo organizacional que se caracteriza na redução dos níveis hierárquicos, na compactação dos órgãos centrais, em maior autonomia dos responsáveis pela implementação das políticas públicas e, ainda, na contratualização de suas relações com os órgãos centrais. O rígido controle de desempenho é acompanhado através de indicadores ajustados e predefinidos por meio de contrato (contrato de gestão).

Percebe-se aí, que a administração pública gerencial procura dar maior flexibilidade nas ações dos gerentes, mantendo um controle dos meios (modelo burocrático) e também dos fins/resultados (modelo gerencial). Em relação à questão da flexibilização da gestão pública, pode-se afirmar que houve uma passagem da lógica do planejamento para a lógica da estratégia, passando a valorizar as relações entre os atores envolvidos em cada política, montando-se cenários que permitam maior flexibilidade para que, caso seja necessário, proceda-se a eventuais modificações nos programas governamentais.

---

[3] *Accountability*, segundo Carneiro (2004, p. 11), "é um conceito multidimensional, e isso quer dizer que a efetividade da *accountability* depende da combinação das diversas formas de responsabilização, entendidas como mecanismos complementares para o controle da ação governamental. [...] O grau de governança democrática de um estado depende, diretamente, do quantum de *accountability* existente na sociedade, depende da natureza e abrangência do controle público sobre a ação governamental, porque o princípio da soberania popular, alma da democracia, pressupõe não apenas o governo do povo e para o povo, mas também pelo povo. Esse ponto coloca diretamente a questão da *accountability* no centro mesmo da prática democrática. [...]

Por essa razão, o contexto macro da reforma administrativa em muito valoriza o conceito de estratégia, no intuito de resgatar o equilíbrio do Estado, potencializar suas políticas públicas, primando pela qualidade da prestação de serviços aos cidadãos.

O quadro abaixo apresenta as principais características dos dois modelos: a tradicional administração pública burocrática weberiana e a nova administração pública gerencial.

QUADRO 1
Comparação entre os modelos gerenciais e burocráticos na Administração Pública

	Nova Gestão Pública	**Administração Pública Tradicional**
Enfoque	Clientes	Cidadãos e Comunidades
Principais meios	Gerência	Elaboração de Políticas
Características do Servidor Público	Empreendedor (Atuando)	Analista (Pensando)
Valores	Empreendedores, liberdade para gerentes, flexibilidade, criatividade, entusiasmo, assumir riscos.	Responsabilidade ministerial, prudência, estabilidade, ética, probidade, justiça, transparência.
Vocabulário	Atendimento a clientes, qualidade, gerencialismo, privatização.	Interesse público, democracia, eqüidade social.
Cultura	Setor privado, inovação, gerência de negócios, responsabilidade por resultados, dicotomia política-administração.	Burocrático (hierárquico), funcionalismo, estabilidade, processo de responsabilidade, *contínuo* política-administração.
Estruturas	Serviço civil como unidades organizacionais, governo ágil e simples, introdução do mecanismo de quase-mercado, descentralização.	Serviço civil como uma instituição, grandes departamentos, sistemas amplos de governo, distribuição de recursos através da autoridade central.

Fonte: Malin (2003, p. 35).

Nesse aspecto, alguns pensadores, como Edward (2002, p. 3), identificam o novo modelo de gestão pública gerencial como uma ideologia que consagra a tecnologia e o papel do gerente no mundo contemporâneo:

> [...] o *managerialism* é uma ideologia tecnocrática que ocorre quando uma ferramenta ou uma técnica de gerência são tratadas como solução mágica e os membros de uma organização investem sua esperança na técnica como se, por si só, isso pudesse resolver situações complexas e conflituosas.

Para outros pensadores, como Abrucio (1997, p. 16), várias são as correntes ideológicas a respeito, e, embora oriundo de governos neoliberais (Thatcher e Reagan), o modelo gerencial não pode ser circunscrito a este contexto. “Pelo contrário, este tema faz parte da prioridade dada à reforma administrativa na Europa Ocidental, no Leste Europeu e no Terceiro Mundo.” Assim, o modelo gerencial e suas aplicações foram e estão sendo discutidos em todo o mundo. Na atualidade, modelos de avaliação de desempenho, novas formas de controlar o orçamento e serviços públicos direcionados às preferências dos “consumidores”, métodos típicos do *managerialism*, constituem parâmetros fundamentais nos quais diversos países, de acordo com condições locais, modificam suas antigas estruturas administrativas.

Dessa forma, o modelo gerencial se tornou uma realidade no mundo desenvolvido quando através de sua caracterização revelou a clara definição de objetivos para cada unidade da administração, da descentralização, da mudança de estruturas organizacionais e da adoção de valores e comportamentos modernos que se expandiram para o interior do Estado, mostrando-se mais forte e capaz de promover o aumento da qualidade e resgatar a confiança do cidadão nos serviços sociais ofertados pelo setor público.

1.2 A inserção da Administração Pública Gerencial no Brasil

A reforma do Estado, baseada no modelo da administração gerencial, composta por métodos e conceitos de gestão contemporâneos, é recente no Brasil, e surgiu como uma postura reativa à grave crise dos anos 80 e ao processo de globalização da economia, fatores que ainda estão impondo em âmbito mundial uma redefinição das funções do Estado e de sua burocracia.

O Brasil, entre os anos de 1979 a 1994, vivenciou um período de grande estagnação da renda per capita e de alta inflação, apesar de todas as reformas historicamente registradas, ocasionando uma crise econômica no país, que teve como causa fundamental a crise do Estado, sobretudo de natureza fiscal, como uma crise do modo de intervenção do Estado, ou seja, da forma burocrática na qual esse Estado era administrado, e ainda se desdobrou numa crise política.

Nesse contexto, afirma Bresser Pereira (2006, p. 239):

> A crise política teve três momentos: primeiro, a crise do regime militar - uma crise de legitimidade; segundo a tentativa populista de voltar aos anos 50 - uma crise de adaptação ao regime democrático; e finalmente, a crise que levou ao impeachment de Fernando Collor de Mello - uma crise moral. A crise fiscal ou financeira caracterizou-se pela perda do crédito público e por poupança pública negativa. A crise do modo de intervenção, acelerada pelo processo de globalização da economia mundial, caracterizou-se pelo esgotamento do modelo protecionista de substituição de importações, que foi bem sucedido em promover a industrialização nos anos de 30 a 50, mas que deixou de sê-lo a partir dos anos 60; transpareceu na falta de competitividade de uma parte ponderável das empresas brasileiras; expressou-se no fracasso em se criar no Brasil um Estado do Bem-Estar que se aproximasse dos moldes social-democratas europeus. Por fim, a crise da forma burocrática de administrar um Estado emergiu com toda a força depois de 1988, antes mesmo que a própria administração pública burocrática pudesse ser plenamente instaurada no país.

Historicamente, a implementação da administração pública formal pode ser considerada como um grande avanço, visto que se baseava em princípios racional-burocráticos, em contraposição ao patrimonialismo, ao clientelismo e ao nepotismo existentes. Entretanto, ao adotar um modelo de administração que se limitava a padrões hierárquicos rígidos e se concentrava no controle dos processos e não dos resultados, a burocracia se revelou lenta e ineficiente para enfrentar os desafios do País diante da globalização econômica. A situação se agravou no início da década de 90, resultante de sucessivas tentativas de reformas administrativas, que além de fracassarem, apenas contribuíram para desorganizar ainda mais o Estado ao desmantelarem sistemas de produção de informações vitais para o processo decisório governamental.

Essas experiências de reformas do Estado pelas quais passou o país se caracterizaram, em alguns casos, pela ênfase na extinção e criação de órgãos, e, em outros, pela constituição de estruturas paralelas visando alterar a rigidez burocrática. No governo JK, por exemplo, na década de 50, houve a criação de comissões especiais, como a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos, que objetivavam a realização de estudos para simplificação dos processos administrativos e reformas ministeriais, e ainda foi instituída a Comissão de Simplificação Burocrática, cujo objetivo era a elaboração de projetos direcionados para reformas globais e descentralização de serviços.

Nessa ótica, Guerzoni (1996, p. 43) ressalta:

> A forma de adequar os dois modelos foi acomodar dentro do mesmo Estado dois padrões distintos de administração pública: a Administração Pública Direta e a Indireta. Desde o governo do Presidente Juscelino Kubitschek (1956-1960), eleito em cima do ambicioso projeto "crescer cinqüenta anos em cinco anos", que havia o diagnóstico da incapacidade da máquina administrativa em implementar as políticas públicas projetadas, ao mesmo tempo em que os compromissos político-parlamentares impediam sua alteração. Iniciou-se então a construção de uma estrutura administrativa paralela, para dar efetividade a suas políticas públicas. Os governos militares, com projetos de criação de uma potência econômica, apoiados em intensa ação do Estado, colocam a necessidade da Administração Pública formular e implementar complexas políticas públicas.

Entretanto, a reforma ocorrida em 1967 pelo Decreto-Lei 200[4], considera-se o marco inicial na tentativa de superação da rigidez burocrática, constituindo-se como o primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Em síntese, o mencionado decreto-lei promoveu a transferência de atividades do Estado para as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, buscando obter um maior dinamismo operacional por meio da descentralização de funções. Baseou sua organização administrativa em princípios como planejamento e orçamento, desconcentração/descentralização das chefias, na tentativa de reunir competência e informação no processo decisório, na sistematização, na coordenação e no controle. Essa expansão da administração indireta ocorreu na tentativa de dar maior flexibilidade à administração objetivando potencializar a capacidade operacional das atividades econômicas do Estado. Contudo, devido a forte influência do modelo burocrático, na prática essas mudanças almejadas não se concretizaram na administração pública.

Para Bresser Pereira (2006), de fato, essa reforma administrativa promovida pelo Decreto-Lei 200 não se efetivou devido à ausência de alguns elementos essenciais para a promoção de uma reforma gerencial do Estado brasileiro, podendo, assim, citá-los: a clara distinção entre as atividades exclusivas de Estado e as não-exclusivas, o uso sistemático do planejamento estratégico no nível de cada organização e seu controle através de contratos de gestão e de competição administrada, além de uma clara definição da importância de fortalecer o núcleo estratégico do Estado.

[4] O Decreto-Lei 200/67 dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

Em relação ao Decreto-Lei 200, o Plano Diretor (BRASIL, 1995, p. 20) ainda sinaliza:

> [...] as reformas operadas pelo Decreto-Lei 200/67 não desencadearam mudanças no âmbito da administração burocrática central, permitindo a coexistência de núcleos de eficiência e competência na administração indireta e formas arcaicas e ineficientes no plano da administração direta ou central. O núcleo burocrático foi, na verdade, enfraquecido indevidamente através de uma estratégia oportunista do regime militar, que não desenvolveu carreiras de administradores públicos de alto nível, preferindo, ao invés, contratar os escalões superiores da administração através das empresas estatais.

Registrou-se, ainda, em meados dos anos 70, uma nova tentativa de modernizar a administração pública, com a criação da Secretaria da Modernização (SEMOR), que era composta por um grupo de jovens administradores públicos, muitos deles detentores de título de pós-graduação no exterior, e objetivava a inclusão de novas técnicas de gestão, sobretudo, em relação à administração de recursos humanos, no âmbito da administração pública federal.

Já no início dos anos 80, houve uma nova iniciativa em reformar a burocracia, orientando-a rumo à administração pública gerencial. Nesse intuito, foi criado o Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização - PrND, que tinha por objetivos: a revitalização e agilização das organizações do Estado; a descentralização da autoridade; a melhoria e simplificação dos processos administrativos; e a promoção da eficiência.

Inicialmente, as ações desse Programa Nacional tinham como objetivo o combate à burocratização dos procedimentos. Num segundo momento, buscaram o desenvolvimento do Programa Nacional de Desestatização, como forma de conter os excessos da expansão da administração descentralizada, foco principal do Decreto-Lei 200/67.

No Brasil, a crise do Estado somente se tornou mais evidente a partir da segunda metade dos anos 80, revelada pela própria crise fiscal e o esgotamento da estratégia de substituição de importações, em razão da superação das formas de intervenção econômica e social do Estado afetadas pelo fenômeno da globalização. Não obstante, o aparelho do Estado se mostrava centralizador e se caracterizava pela rigidez dos procedimentos e pelo excesso de normas e regulamentos, traços típicos do modelo burocrático weberiano.

Enfim, o caminho rumo à administração pública gerencial é interrompido justamente na transição democrática de 1985, marco histórico do país, que ocorrera a custos muito altos, a exemplo, a troca de favores e privilégios na ocupação de cargos públicos da administração indireta por políticos de partidos vitoriosos. Percebia-se aí, uma nova tendência patrimonialista do governo. Por outro lado, a alta burocracia era acusada, sobretudo, pelas forças conservadoras, como culpada pela crise do Estado, por ter favorecido seu excessivo crescimento.

Esse retrocesso burocrático representou, em parte, uma reação ao clientelismo que dominava o país naquela época e, também, uma conseqüência da postura defensiva da alta burocracia que, sentindo-se injustiçada, passou a se defender de forma irracional. De forma alguma, pode-se atribuir esse retrocesso burocrático às medidas de descentralização e flexibilização da administração pública promovidas pelo Decreto-Lei 200, muito embora o cometimento de alguns abusos foram detectados em seu nome.

Percebe-se que a transição democrática se deu quando o país se encontrava diante de uma crise do Estado, tendo as forças democráticas a atribuído como resultante do processo de descentralização que vinha sendo implementado pelo regime militar. Ademais, o cenário em que a transição democrática se encontrava inserido sinalizava uma grande campanha contra a estatização, o que fez com que os constituintes aumentassem os controles burocráticos sobre as estatais, estabelecendo maior rigidez na criação de novas empresas públicas.

Desse modo, a primeira resposta dos governantes a essa crise, logo após a transição democrática, foi ignorá-la. Uma segunda reação governamental, vista à época, como equivocada e inadequada, foi à adoção de uma postura neoliberal, caracterizada pela ideologia do Estado mínimo. Tais comportamentos se revelaram irreais tendo aquele subestimado a existência do desequilíbrio e este porque se tratava de uma utopia.

Em decorrência disso, o retrocesso se concretiza na medida em que ocorre o abandono do caminho rumo à administração pública gerencial e, ao mesmo tempo, uma reafirmação dos ideais da administração pública burocrática clássica. Lado outro, em razão da ingerência patrimonialista no processo, houve uma série de concessões e privilégios, principalmente em relação aos direitos e garantias do servidor público no setor previdenciário, que nem mesmo eram endossados pela própria administração pública burocrática.

Ao passo em que a Constituição da República Federal de 1988 incentivou a descentralização administrativa, também adotou conduta contrária às tendências dos modelos de gestão, ao estabelecer mecanismos que diminuíam a questão da flexibilidade na administração pública. Naquela época, todos os funcionários públicos, com mais de cinco anos de serviço, tornaram-se estáveis, e ainda aprovou a unificação dos regimes jurídicos dos servidores e restringiu o acesso ao emprego público apenas mediante concurso público.

Desse modo, Lamounier (2002, p. 371) assegura que:

> A Constituição de 1988 provocou um recrudescimento do modelo burocratizante, tornando a Administração Pública ainda mais rígida e centralizada [...]. A extensão desses privilégios [relativos ao Regime Jurídico Único para todos os funcionários] comprometeu de forma drástica o Orçamento da União e a eficácia da Administração Pública, gerando distorções salariais, incongruências entre cargos e carreiras, inconsistência no sistema de promoção e uma baixa produtividade, fator sempre associado à baixa motivação do funcionalismo.

Nota-se que o modelo burocrático tradicional, inspirado pela própria Constituição de 1988 e todo o sistema do Direito Administrativo brasileiro, traça um perfil de Estado que se baseia no formalismo, no excesso de normas e na rigidez de procedimentos, e sob o artifício de garantir a impessoalidade, não se observa a necessária transparência administrativa, impossibilitando, dessa maneira, o controle social. O excesso de regulamentos retrata a ênfase nas normas e processos, e se dá em detrimento dos resultados.

Nessa perspectiva, o excessivo rigor e controle no processo de compras e o detalhismo dos orçamentos são características herdadas desse modelo burocrático implantado na lei brasileira, e dificultam significativamente o bom funcionamento da administração pública, marcada pela deficiência de sistemas de informação e pela inexistência de indicadores de desempenho específicos e bem definidos para os diversos órgãos da administração pública direta e indireta. Por certo, a administração pública brasileira, embora marcada por uma cultura burocrática e regida pelo princípio do mérito profissional, não chegou a se consolidar, como um todo, numa tradicional e profissional burocracia weberiana.

Na verdade, todos esses efeitos provocados pela nova Constituição de 1988 rapidamente se fizeram sentir nos governos. Na gestão do Presidente Fernando Collor de Melo, a resposta a eles foi um tanto quanto equivocada e serviu

apenas para agravar os problemas já existentes, ao passo que se empenhou apenas em destruir aquilo que estava em fase de construção no país. Em relação ao Presidente Itamar Franco, ocorreu uma recomposição salarial dos servidores públicos, que se encontravam com salários bastante defasados em virtude da gestão governamental anterior.

Em 1990, a crise do Estado se torna evidente para a sociedade brasileira após os episódios da hiperinflação e da eleição direta do novo governo de Fernando Collor. Sob a ótica da administração pública, a agenda desse governo, que tinha uma postura privatizadora e de abertura comercial, buscava promover a redução do aparelho do Estado, através da demissão de funcionários e eliminação de órgãos. Mas, como o governo fez tudo isso sem primeiro se resguardar dos aspectos legais, houve uma paralisação desse processo de mudanças, deixando saldos negativos para o país.

Sobre essa questão, Bresser Pereira (2006, p. 250) enfatiza:

> [...] além da redução drástica da remuneração dos servidores, sua intervenção [do governo Collor] na administração pública desorganizou ainda mais a já precária estrutura burocrática existente, desprestigiando os servidores públicos, de repente acusados de todos os males do país e identificados com o corporativismo. [...]

Conforme afirma Bresser Pereira (2006), essa crise brasileira nos anos 80 representou também uma crise do Estado, uma vez que este se desviou de suas funções básicas dando maior ênfase no setor produtivo, tendo como conseqüência a gradual deterioração dos serviços públicos e o agravamento da crise fiscal e da inflação. A partir daí, a reforma do Estado se tornou fundamental na busca da estabilização do país e para assegurar o crescimento sustentado da economia, como forma de promover a correção das desigualdades sociais e regionais.

De forma concreta, somente se verifica uma resposta mais efetiva em meados de 90, com o grande desafio de superar essa grave crise do Estado brasileiro, surgindo então a idéia de se promover uma reforma ou reconstrução do Estado buscando resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas.

Verifica-se como pontos cruciais dessa reforma ou reconstrução do Estado: o ajustamento fiscal de forma duradoura; a promoção de reformas econômicas orientadas para suprir as demandas e garantir a concorrência do

mercado interno, bem como possibilitar o enfrentamento da competição internacional; a necessária reforma da previdência social; o aperfeiçoamento dos mecanismos de política social, tornando-os mais abrangentes e com serviços sociais de melhor qualidade; e promover também a reforma do aparelho do Estado, objetivando ampliar sua governabilidade, implementando políticas públicas que satisfaçam os interesses dos cidadãos brasileiros.

À época, pesquisas de opinião revelaram que a reforma do aparelho do Estado contava com o apoio da população, mas isso ainda não era o bastante. Tornava-se imperativo que os servidores públicos adquirissem uma nova visão do seu papel no exercício das funções públicas no sentido de propiciar, gradativamente, uma verdadeira reforma da administração pública através de modernas formas de gestão.

Aproximava-se o grande o momento de progredir rumo a um novo modelo de administração denominado “gerencial”, centrado em conceitos atuais de administração e eficiência; voltado para o controle dos resultados e descentralizado para poder chegar ao cidadão, legítimo cliente dos serviços prestados pelo Estado.

Contudo, para seguir adiante, era preciso reorganizar as estruturas da administração pública, priorizando-se a qualidade e a produtividade do serviço público; a verdadeira profissionalização do servidor, mais valorizado, reconhecido e com salários mais justos nas suas diversas funções. Tratava-se, portanto, de uma tendência a nível mundial que já registrava experiências exitosas em muitos países desenvolvidos e em fase de desenvolvimento.

Diante desse quadro que ora se apresentava, o novo modelo do Estado Gerencial passou a exercer importante papel ao dar rumo aos caminhos do país e alinhar metas compatíveis com os anseios da sociedade e direcionadas para a prestação de serviços básicos essenciais à população (saúde, educação, segurança, saneamento básico, etc.). Agora, a relação que se estabelecia entre cidadãos e governo era um tipo de parceria e não uma forma de dependência, ou seja, a população passa a ser tratada como cliente, e como tal aspira uma melhor qualidade dos serviços sociais, e também como cidadão, que almeja e tem o dever de participar das decisões afetas à comunidade.

Nessa direção, Cardoso (2006, p. 17-18) acrescenta:

> Estamos vivendo um momento de transição de um modelo de administração que foi inicialmente assistencialista e patrimonialista (que mais tarde deu um passo adiante, burocratizando-se, no sentido weberiano da palavra) para um novo modelo, no qual não basta mais a existência de uma burocracia competente na definição dos meios para atingir fins. Agora, o que se requer é algo muito mais profundo: um aparelho do Estado que, além de eficiente, esteja orientado por valores gerados pela própria sociedade. Um aparelho de Estado capaz de comunicar-se com o público de forma desimpedida. Essa passagem é um dos grandes desafios do mundo contemporâneo. É uma transição à qual todos devemos nos dedicar, a fim de reorganizar o aparelho do Estado.

Em 1993, um estudo pioneiro realizado pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) diagnosticava a superação da visão centrada nos custos, corte de gastos públicos, para o entendimento da necessidade de uma ampla reforma do Estado.

Segundo Andrade & Jacoud *apud* Bresser Pereira (2006, p. 250) ressalta:

> A crise administrativa manifesta-se na baixa capacidade de formulação, informação, planejamento, implementação e controle das políticas públicas. O rol das insuficiências da administração pública do país é dramático. Os servidores estão desmotivados, sem perspectivas profissionais e não se inserem em um plano de carreira. Os quadros superiores não têm estabilidade funcional. As instituições de formação e treinamento não cumprem seu papel. A remuneração é baixa.

O discurso de reforma do Estado no país assume uma nova dimensão a partir de 1994, quando a campanha presidencial introduz a perspectiva da mudança organizacional e cultural da administração pública no sentido de uma administração gerencial.

No Brasil, registra-se a partir de 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso, uma nova oportunidade para a reforma do Estado que tinha por objetivos: a curto prazo, promover o ajuste fiscal, com prioridade para estados e municípios e, a médio prazo, tornar a administração pública mais eficiente e moderna, direcionando-a para o atendimento aos cidadãos.

Segundo Bresser Pereira (2006), no Brasil, o projeto de Reforma do Estado do governo Fernando Henrique Cardoso assume, explicitamente, o discurso da tentativa de promover a transição de uma administração pública burocrática a uma gerencial.

No tocante a isso, observa-se que a adesão aos princípios e objetivos do *managerialism* e da descentralização se tornou explícita. Dessa forma, Gómez (2002, p. 3) assegura:

> [A Reforma] está apoiada na proposta de administração pública gerencial, como uma resposta à grande crise do Estado nos anos 80 e à globalização da economia – dois fenômenos que estão impondo, em todo o mundo, a redefinição das funções do Estado e da sua burocracia [...] É a administração pública gerencial que está surgindo, inspirada nos avanços realizados pela administração de empresas. [...] [A reforma] visa ao fortalecimento da governança do Estado, ou seja, sua capacidade de implementação de políticas públicas, bem como contribuir para o ajuste fiscal, através de uma maior eficácia de gestão e de utilização dos recursos disponíveis. Busca-se também resgatar a capacidade do Estado em formular e avaliar as políticas públicas no seu núcleo estratégico e de fomentar a implantação das políticas, através da transição de uma administração burocrática, rígida, inflexível e ineficiente para uma administração gerencial flexível, eficiente, voltada para o atendimento da cidadania e para o desenvolvimento econômico e social.

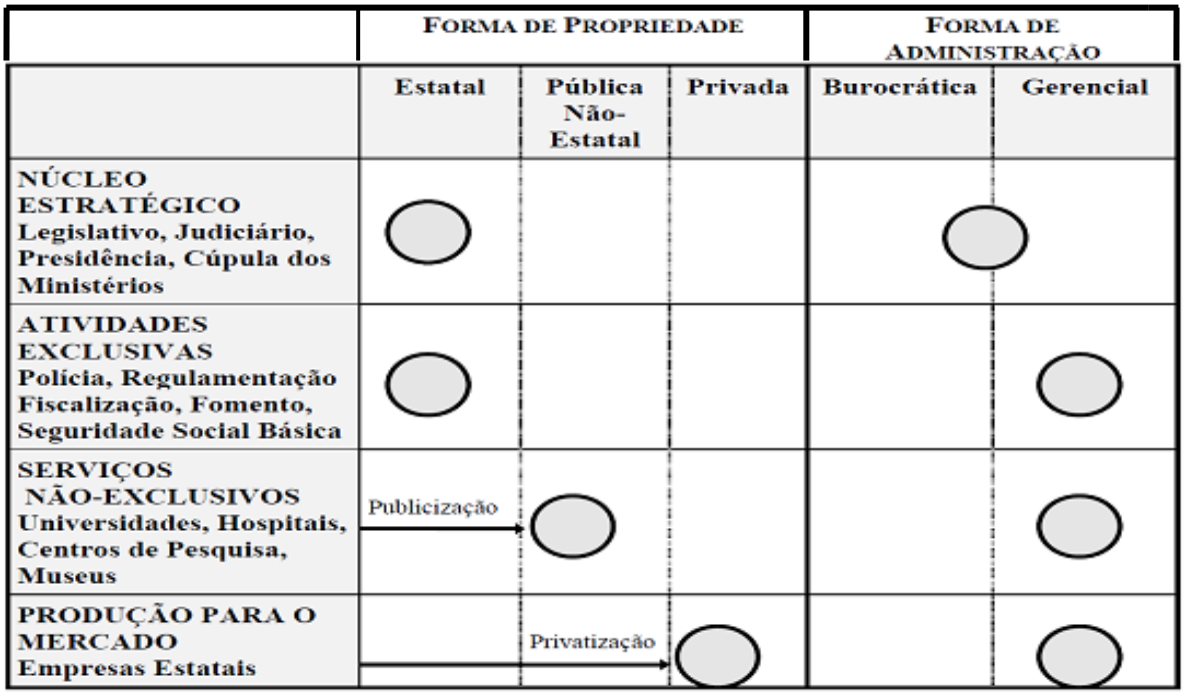
No intuito de promover essa reforma do Estado, o Presidente Fernando Henrique Cardoso determina a elaboração do "Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado" pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, através do então ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. Esse Plano Diretor segundo Mare (1995 *APUD* MALIN, 2003, p. 51) tinha como principais pressupostos:

> - Administração pública voltada para a satisfação dos clientes;
> - Gestão pela qualidade total, eficiente no desenvolvimento de seus serviços ou produtos;
> - Gestão descentralizada;
> - Maior autonomia administrativa e financeira;
> - Gestão orientada por resultados comprometidos em contratos de gestão;
> - Gestão capaz de administrar contratos para execução externa de serviços ou em parceria com outros níveis de governo, com a iniciativa privada e com a comunidade;
> - Flexibilidade de estrutura e de decisões;
> - Transparência na utilização dos recursos públicos;
> - Desenvolvimento de controles sociais e de resultados;
> - Maior participação da sociedade civil organizada na definição de políticas, prioridades, organização e administração dos serviços públicos;
> - Feitura de mais e melhor com menos;
> - Integração entre planejamento e orçamento através de uma gestão empreendedora.

Segundo Lamounier (2002), esse Plano Diretor propunha duas mudanças bastante significativas na estrutura do Estado, sendo uma delas a reorganização do aparelho do Estado, por meio da privatização e publicização das atividades,

promovendo uma redefinição de sua forma de propriedade. E a segunda mudança, a introdução dos princípios da administração gerencial nos setores de prestação de serviços ao público ou a operacionalização de atividades de fomento ou de fiscalização, conforme abaixo:

QUADRO 2
Setores do Estado, Formas de Propriedade e de Administração



Fonte: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1995) Plano Diretor da Reforma do Estado.

Assim, para melhor compreensão dessas mudanças, faz-se necessário uma breve caracterização dos setores do Estado:

- Núcleo Estratégico**:** onde ocorre a definição e a avaliação das políticas públicas. Compreende, no âmbito do Poder Executivo Federal, segmentos dos órgãos da administração direta que integram a estrutura da Presidência da República e dos Ministérios, incluindo também o Legislativo e o Judiciário;
- Setor de Atividades Exclusivas de Estado: corresponde o exercício das atividades inerentes ao poder do Estado, tais como o de regulação, fiscalização, arrecadação, polícia, etc. Esse setor compreende entidades da administração indireta, em geral, instituídas na forma de autarquias ou de fundações públicas, como, por exemplos, a previdência social, polícia, defesa, regulação, transferência de recursos, dentre outras;

- Serviços Não Exclusivos de Estado: são aqueles onde o Estado se faz presente por envolver questões de direitos humanos fundamentais ou economias externas. Esses serviços são financiados e fomentados pelo Estado que atua em conjunto com outras instituições públicas, sejam não-estatais ou privadas, tais como: escolas, universidades, hospitais, museus, centros de pesquisa científica e tecnológica e creches.
- Produção para o Mercado: corresponde à área de atuação das empresas, e se caracteriza pelas atividades econômicas geradoras de lucro. O Estado atua nestas atividades através de empresas públicas, em áreas onde o setor privado não tem interesse ou incentivo para investir. É composto por empresas estatais.

Nesse sentido, o Plano Diretor (BRASIL, 1995, p. 44-45) afirma:

> A reforma do Estado permitirá que seu núcleo estratégico tome decisões mais corretas e efetivas, e que seus serviços - tanto os exclusivos, que funcionam diretamente sob seu comando, quanto os competitivos, que estarão apenas indiretamente subordinados na medida que se transformem em organizações públicas não-estatais - operem muito mais eficientemente. Reformar o aparelho do Estado significa garantir a esse aparelho maior governança, ou seja, maior capacidade de governar, maior condição de implementar as leis e políticas públicas. Significa tornar muito mais eficientes as atividades exclusivas de Estado, através da transformação das autarquias em "agências autônomas", e tornar também muito mais eficientes os serviços sociais competitivos ao transformá-los em organizações públicas não-estatais de um tipo especial: as "organizações sociais" (grifo do autor).

Em nível institucional, a reforma do Estado conforme preconiza Malin (2003, p. 54) introduziu as seguintes mudanças:

> • Agências Autônomas: as autarquias/fundações que detêm poder de Estado representam as entidades descentralizadas encarregadas da execução das atividades exclusivas de Estado. A reforma prevê a transformação dessas entidades em Agências Autônomas, detentoras de maior autonomia em relação ao governo;
> • Agências Reguladoras: no Brasil existiam cinco Agências Reguladoras: Agência Nacional do Petróleo, Agência Nacional de Telecomunicações, Agência Nacional de Energia Elétrica, Conselho Administrativo de Defesa Econômica e o Banco Central, cuja missão era a manutenção da estabilidade da moeda;
> • Organização Social: constituíam as instituições responsáveis pelos serviços sociais e científicos, nas áreas de saúde, educação, cultura e pesquisa científica que podiam ser do setor público não-estatal - terceiro setor.

Atualmente, as Agências Reguladoras no Brasil são:

- Agência Nacional de Águas (ANA);
- Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC);
- Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL);
- Agência Nacional do Cinema (ANCINE);
- Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL);
- Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP);
- Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS);
- Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ);
- Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT);
- Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA);
- Agência Nacional de Mineração (ANM).

Diante de tais mudanças, Ferreira (2002) ressalta que, a partir de então, verifica-se uma predominância do caráter rotineiro da administração pública e a conseqüente perda de seu dinamismo. Nesse aspecto, Ferreira (2002, p. 47) aponta dois pontos frágeis observados no Plano Diretor, do então Ministro Bresser Pereira, sendo:

> [O primeiro é] a fragilidade e não a força excessiva dessas burocracias, no sentido weberiano do termo: o que falta é profissionalismo, prestígio, *esprit de corps* e, principalmente, autonomia institucional, isto é, um projeto político-administrativo e capacidade para executar esse projeto. O segundo pressuposto equivocado do Plano Diretor é o de que o *new public management* seria uma forma de gestão radicalmente nova e que se oporia ao velho estilo burocrático "weberiano". Na verdade, onde quer que tenha sido introduzido, o *new public management* implicou em modificações graduais e negociadas das estruturas burocráticas anteriores.

Enfim, verifica-se que a implementação da Reforma Gerencial de 1995 promoveu e vem promovendo avanços significativos na administração pública brasileira, apesar de ter sofrido, ao longo da caminhada, alguns retrocessos, enfrentando a natural e persistente resistência à mudança, bem como o tradicional corporativismo dos velhos burocratas, os interesses eleitorais dos políticos e dos capitalistas em auferir benefícios do Estado. O Estado Gerencial veio promover uma transição de uma política de elites, onde predominavam os interesses de classe, para uma democracia moderna, na qual a sociedade civil e a opinião pública são

cada vez mais importantes, e a defesa dos direitos republicanos está cada vez mais evidente, ou seja, o direito que cada cidadão tem de participar ativamente e opinar sobre questões relativas à vida pública e ao futuro do país.

1.3 A questão da Segurança Pública no Brasil em face da Reforma Gerencial

Desde a década de 80, as organizações policiais vêm passando por reformas que buscam promover uma redefinição dos papéis e das missões dos organismos policiais. Inicialmente se deram em países como Inglaterra, Estados Unidos, Austrália, Canadá e França, expandindo-se para a América latina e África.

A democratização política ocorrida no Brasil, no fim dos anos 80, constitui um marco importante nas mudanças referentes à relação entre polícia e sociedade, sobretudo pela pressão social por novos modelos de política e polícia. Nesse aspecto, à época, o advento da democracia propiciou o debate em torno de um modelo de ordem pública focado na cidadania, garantias de direitos e acesso à justiça, projetando novos cenários políticos e adotando mecanismos de *accountability* e de governança, instrumentos de eficiência democrática, estabelecendo, a propósito, uma vinculação entre o respeito aos Direitos Humanos às práticas operacionais das Instituições Policiais do país.

A vigência da Constituição Federal de 1988 põe fim à expressão “segurança nacional” que passa a ser nominada e compreendida como “segurança pública”, onde as forças policiais deveriam, a partir desse novo conceito, fazer o uso legítimo da força, sem provocar medo ou pânico na sociedade, passando essas Instituições de Segurança Pública a serem concebidas como instrumentos de cidadania e de paz social.

Em relação ao cotidiano policial, algumas inovações foram percebidas, tais como: a extinção da prisão correcional e a completa judicialização de todas as modalidades de prisão, afastando, dessa forma, a discricionariedade policial para a decretação de prisão administrativa. Contudo, tais mudanças não foram suficientes para promover maiores alterações no tocante à estrutura normativa e burocrática de administração de conflitos, uma vez que sempre se deparavam com o risco da

descontinuidade das ações que eram dependentes da vontade política dos governos.

Já nos anos 90, o tom geral das reformas se manteve no “combate ao crime”, em face de um consenso social de que a violência havia atingindo níveis insuportáveis, registrando-se casos graves de grande repercussão no país (Massacre do Carandiru, Eldorado dos Carajás, dentre outros). Nesse contexto, evidenciou-se, cada vez mais, a necessidade de um debate público sobre questões de segurança, justiça e polícia. Percebe-se, aí, uma mudança de foco das polícias em direção à política de segurança pública com a inclusão de novos atores sociais.

No início dos anos 2000, o tema das reformas institucionais é retomado e passa a fazer parte da pauta das campanhas presidenciais, motivando a edição de três planos nacionais de segurança pública (Plano Nacional de Segurança Pública, no governo de Fernando Henrique Cardoso em 2001; Plano Nacional de Segurança Pública II, no governo Lula em 2003; Programa Nacional de Segurança Pública e Cidadania – PRONASCI, no segundo governo Lula, em 2007) e adoção de políticas de integração gerencial das polícias em alguns Estados como Pará, Espírito Santo, São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais.

A inserção da temática da segurança pública na agenda política dos governos se apresentou de diferentes formas em cada Estado. A priori, já na década de 80, nos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo eram travados debates sobre os desafios das políticas de segurança pública entre os candidatos às eleições para governador. No Estado de Minas gerais, somente nas eleições de 2002 que os candidatos ao governo demonstraram publicamente sua preocupação com o fenômeno da criminalidade.

Não obstante a essas tentativas de reforma, verifica-se que os governos democráticos que sucederam os governos militares não progrediram na definição de uma sólida agenda de reformas institucionais e na promoção de avanços na gestão operacional da segurança pública no Brasil, pois, na medida em que ações como planejamento, monitoramento, avaliação de resultados e gasto eficiente dos recursos financeiros, dentre outros, não foram utilizadas como meios de contenção da criminalidade.

Segundo Sapori (2007, p. 109):

> [...] a história das políticas de segurança pública na sociedade brasileira nas duas últimas décadas se resume a uma série de intervenções espasmódicas, meramente reativas, voltadas para a solução imediata de crises que assolam periodicamente a ordem pública. E quando menciono crises refiro-me a quaisquer eventos na dinâmica do fenômeno criminoso ou do aparato de justiça criminal que sejam publicamente percebidos como problemas, e como tal definidos pelos meios de comunicação de massa, e que, portanto merecem respostas imediatas por parte das autoridades do Estado. [...]

No ano de 2003, a nível federal, o plano de segurança elaborado pelo governo já se mostrava de forma mais abrangente e sistêmica, percebendo-se uma postura mais proativa por parte da Secretaria Nacional de Segurança Pública, principalmente em relação aos recursos financeiros repassados aos governos estaduais, que a partir de então, para fazerem jus ao recebimento de verbas federais, provenientes do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), deveriam alinhar suas políticas de segurança pública em consonância com as diretrizes e objetivos estabelecidos pelo governo federal.

Diante do nível de abrangência apresentada por esse Plano Nacional, surge uma série de propostas que se propunham a fazer: reforma do sistema policial, controle externo das polícias, prevenção da violência, controle do uso de armas de fogo, reforma do sistema prisional, reformas legais, violências contra a mulher, dentre outras.

Entretanto, essa política federal não se consagrou de forma inovadora, uma vez que a liberação dos recursos oriundos do FNSP para os Estados diminuiu progressivamente, contrariando assim os objetivos propostos pelo Plano Nacional de Segurança Pública, ou seja, quanto mais a União reduzia o repasse desses recursos para os Estados, reduzia-se, cada vez mais, a capacidade destes modelarem suas políticas de Segurança Pública conforme as diretrizes federais.

Nesse momento, alguns avanços promovidos pela gestão da Secretaria Nacional de Segurança Pública foram observados: a criação da Força Nacional de Segurança Pública; a modernização e expansão da Rede de Integração Nacional de Informações de Segurança Pública, Justiça e Fiscalização – INFOSEG; e o aprimoramento da formação profissional de policiais através da criação da Rede Nacional de Especialização em Segurança Pública – RENAESP.

Diante desse cenário de reformas, Sapori (2007, p. 116) enfatiza:

> As mudanças em curso mais expressivas na sociedade brasileira no âmbito da segurança pública dizem respeito à relação entre as polícias e a sociedade civil. É possível identificar um processo social de maior aproximação da polícia com a sociedade civil brasileira em diferentes contextos regionais, destacando-se aí as polícias militares. Ao contrário do que geralmente se propaga na opinião pública, as evidências empíricas disponíveis permitem constatar que as polícias militares, apesar da cultura militar, têm-se adequado de forma mais efetiva e competente à configuração democrática em nossa sociedade. [...]

Nesse âmbito, Durante & Zavataro (2007) enumeram algumas experiências empíricas que revelam um avanço da gestão das ações e políticas de segurança pública no Brasil, ressaltando que essas práticas não foram igualmente implementadas em todos os órgãos de segurança pública por se tratarem de ações isoladas e outras interrompidas, em razão de mudança de gerência política dos órgãos de segurança pública. Dentre elas se destacam:

1) A estratégia de identificação de *hot spots,* zonas quentes de criminalidade para racionalizar a alocação de recursos humanos e logísticos*;*
2) Instalação de câmeras de vídeo para monitoramento da criminalidade e violência urbana, ampliando o espaço de vigilância da polícia;
3) Terceirização da frota de viaturas pelos órgãos policiais visando reduzir gastos e agilizar a manutenção dos veículos;
4) Criação de conselhos estaduais e/ou municipais de segurança pública possibilitando maior participação do cidadão nas questões de interesse da comunidade;
5) Registro eletrônico de ocorrências policiais por meio da internet facilitando o acesso da população às informações e serviços prestados pelos órgãos de segurança pública;
6) Difusão da doutrina de Polícia Comunitária principalmente no âmbito das polícias militares;
7) Composição de redes multissetoriais (saúde, educação, trabalho, lazer, etc.) para a execução de políticas e ações de segurança pública;
8) Valorização de planejamentos estratégicos para orientar os planos e ações dos profissionais de segurança pública;
9) Criação dos setores de estatística e análise criminal na estrutura dos órgãos estaduais de segurança pública;

10) Uso de indicadores de desempenho para monitoramento contínuo das ações e resultados alcançados pelos órgãos de segurança pública.

Tais experiências foram inseridas no campo da segurança pública no Brasil objetivando propiciar ao cidadão, na legítima condição de cliente e “consumidor”, aferir a qualidade dos serviços prestados pelos órgãos policiais. Contudo, na prática, verificou-se a necessidade de promover alguns avanços para garantir a efetividade do modelo de gestão orientada para resultados, principalmente porque os órgãos de segurança pública ainda não se mostravam dispostos a interagir com a sociedade e ainda não a percebia como protagonista das ações e políticas públicas. Daí se percebe, então, que ainda não se havia atingido os objetivos estabelecidos pela reforma das organizações policiais.

Nesse período, pode-se facilmente identificar um processo de desmilitarização das polícias que se transformaram verdadeiramente em forças estaduais de segurança pública. Outra importante mudança verificada nas diversas Polícias militares do Brasil é o desenvolvimento de projetos de policiamento comunitário que se alastrou na década de 90, principalmente, nos Estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro.

No campo da segurança pública, Durante & Zavataro (2007, p. 82) salientam a existência de duas situações relevantes:

> [...] quase a totalidade das ocorrências registradas nas polícias civis não leva à abertura de inquérito e, entre as polícias militares, costuma ser mais importante atender aqueles que já foram vítimas do que empreender esforços preventivos para reduzir o número de vítimas no futuro. [...] Dado o grave problema do sub-registro de ocorrências, as estatísticas oficiais representam mal a situação da segurança pública e não constituem uma base de conhecimento técnico válida para a elaboração de diagnósticos. [...]

Diante de todas essas questões, apesar da latente necessidade de articulação das ações e políticas entre os órgãos de segurança pública, sociedade e outros atores para se atingir resultados satisfatórios, ainda inexistia um campo político favorável, predominando uma conduta de não responsabilização dos gestores públicos. Essa inexigibilidade de prestação de contas por parte dos órgãos policiais acaba reforçando essa ausência de bases de dados para elaboração de

diagnósticos técnicos, impossibilitando a criação de um sistema de informações suficientemente capaz de apontar resultados.

Dessa forma, a inclusão de indicadores de desempenho adquire grande importância na prestação de contas dos resultados alcançados pelas organizações policiais. Atualmente, verifica-se que estas, dotadas de um maior aporte tecnológico, têm apresentado condições de avaliar suas próprias ações, desde que adotem uma boa metodologia de coleta e análise de dados.

Nesse sentido, Durante & Zavataro (2007, p. 83) afirmam "[...] um sistema de avaliação policial deve ser construído tendo por base os inúmeros fatores que permeiam as instituições policiais, os limites da avaliação e os riscos inerentes à formulação de indicadores impróprios e mal construídos [...]".

Essa construção de métodos de avaliação das organizações policiais, utilizando indicadores pertinentes, deve abranger as diversas atividades desempenhadas pelas instituições policiais, buscando, através do monitoramento e reavaliação, aperfeiçoar suas ações e intervenções na segurança pública. Sendo assim, a missão das polícias deve estar sempre norteada pela licitude de suas ações e pela proporcionalidade entre meios e fins, sendo imperativa na avaliação das organizações a inclusão de indicadores que possam mensurar o uso da força e da letalidade das polícias.

Nesse cenário de mudanças e busca de resultados, Durante & Zavataro (2007, p. 84) enfatizam:

> Mais do que se ater a indicadores tradicionais, que são de fácil obtenção, o que se busca com um modelo apropriado é a avaliação do desempenho e a busca de estratégias capazes de oferecer melhor serviço policial. Resta, assim, a curiosidade de analisar quais as melhores estratégias de policiamento em termos de incidência criminal e medo do crime. Evidências sugerem que o policiamento voltado para a comunidade, o policiamento de resolução de problemas e a participação política de grupos comunitários nos assuntos atinentes à segurança pública podem contribuir para a melhoria do serviço prestado pelas polícias e, neste caso, indicadores de encontros com a polícia, qualidade do serviço prestado, atitude da mídia em relação à polícia, entre outros, devem permear o espectro de um modelo de avaliação.

Espera-se que os indicadores de desempenho propiciem uma mudança cultural nas organizações policiais, principalmente em relação à prestação de contas (*accountability*), à transparência, à gestão e aos resultados das ações públicas,

adquirindo legitimidade dentro das Instituições e visto como um modelo de avaliação e promoção dos bons policiais.

Nessa ótica, a sociedade brasileira vem, desde então, apresentando avanços no processo democrático, mesmo diante de uma jovem democracia, e têm se verificado transformações significativas no país na provisão dos diversos bens coletivos no campo da saúde, educação e trabalho, não se verificando o mesmo no caso da segurança pública.

Segundo Sapori (2007, p. 98), assinala:

> Se a sociedade brasileira progride no processo democrático, mesmo que de forma parcimoniosa, e também na provisão de diversos bens coletivos atinentes à saúde, à educação e ao trabalho, o mesmo não se dá no caso da ordem pública. Ao contrário, as duas décadas de democracia assistiram uma considerável deterioração da capacidade do poder público para controlar a criminalidade e a violência. A taxa de homicídios, por exemplo, saltou do patamar de 12 vítimas por grupo de 100 mil habitantes em 1980 para o de 27 em 2004. Em termos de perfil etário de vítimas e agressores, estudos diversos constatam que são jovens entre 15 e 24 anos, do sexo masculino, os mais vinculados ao fenômeno da violência. O diagnóstico da situação aponta ainda para uma nova conformação da criminalidade na sociedade brasileira: nota-se um maior grau de violência associada aos crimes urbanos, bem como a solidificação de atividades criminosas cada vez mais organizadas e pautadas por uma racionalidade tipicamente empresarial. São os casos do tráfico de drogas, do roubo de cargas, do contrabando de armas e de mercadorias, entre outros. O fenômeno se acentuou na década de 1990, concentrando-se especialmente nos grandes centros urbanos. [...]

Para melhor compreensão desse processo de deterioração da ordem pública na sociedade brasileira, deve-se considerar o padrão de atuação gerencial dispensado pelos governos na gestão da segurança pública, até então, prevalecendo, uma política de gerenciamento de crises.

Nesse sentido, as transformações mais significativas verificadas na sociedade brasileira no campo da segurança pública se referem à relação entre as polícias e a sociedade civil, podendo-se identificar um processo social de maior aproximação da polícia com a sociedade em distintas regiões, com destaque para a Polícia Militar, cujas evidências permitem constatar que as polícias militares têm se adequado de forma mais efetiva na configuração democrática da sociedade brasileira.

CAPÍTULO II

2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL EM MINAS GERAIS

O presente Capítulo visa estabelecer uma contextualização da reforma gerencial da Administração Pública no Estado de Minas Gerais, ocorrida em 2003, denominada pelo governo como “Choque de Gestão”, visando proporcionar uma melhoria na prestação dos serviços públicos à sociedade.

2.1 O choque de gestão: foco em resultados

No início do ano 2003, o Estado de Minas Gerais enfrentava uma série crise financeira que, por sua vez, gerava um gravíssimo quadro fiscal, caracterizando-se por um elevado déficit orçamentário, pela dificuldade de captação de recursos e de cumprir com as obrigações em dia. Diante desse cenário desfavorável, dada à ausência de mecanismos de controle gerencial, a máquina estatal se mostrava bastante comprometida financeiramente, e isso exigia uma intervenção emergencial do Estado adotando práticas que modernizassem e modificassem o padrão de comportamento da Administração Pública Mineira.

Todo esse caótico quadro se devia a inúmeras políticas de governo de administrações passadas, cujos modelos de gestão adotados não priorizavam os resultados nem estabeleciam metas de desempenho para órgãos e servidores públicos. A partir desse contexto, a equipe do então Governador eleito, Aécio Neves, teve a iniciativa de implantar um programa governamental para o Estado de Minas Gerais, promovendo um verdadeiro “Choque de Gestão”.

Nesse contexto, a reforma gerencial da Administração Pública em Minas Gerais, denominada “Choque de Gestão”, foi implementada em 2003, com vigência de 2003-2006, baseado no desenvolvimento do sistema de entrega de resultados, que representa a Primeira Geração do Projeto, cuja pretensão do Estado era justamente provocar uma reflexão sobre a necessidade de reverter o antigo modelo

burocrático por uma nova modalidade de gerenciamento focado nos resultados e no atendimento das demandas da sociedade.

Para Vilhena (2006, p. 15) esse programa é constituído de:

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

Nesse sentido, o Choque de Gestão consistiu num conjunto de medidas emergenciais orientadas para o ajuste estrutural das contas públicas, bem como, em iniciativas voltadas para a geração de um novo padrão de desenvolvimento tendo como sustentáculo a inovação na gestão da coisa pública. A partir de então, o lema do governo era reduzir gastos com o próprio Estado e investir mais no cidadão mineiro.

Segundo Sapori (2007, p. 140):

> [...] a definição de projetos estruturantes e sua efetiva implementação só foram possíveis após a realização do que foi denominado “choque de gestão”, um esforço de todos os setores do governo estadual para diminuir despesas, principalmente as de custeio, e incrementar a receita, o qual culminou no anúncio pelo governador do estado, em novembro de 2004, do “déficit zero”, marco do ajuste fiscal de Minas Gerais.

Duas mudanças foram fundamentais para garantir a melhoria do planejamento em Minas Gerais. São elas: 1) Duplo Planejamento – o plano estratégico do governo passou a se basear numa abordagem dual, estabelecendo estratégias de curto, médio e longo prazo. Diante disso, a operacionalização ocorreu quando o governo de Minas apresentou um plano de longo prazo (Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI) [5], o qual foi desdobrado num plano de médio prazo (Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG), que, por sua vez, orientava um plano de curto prazo (Lei Orçamentária Anual – LOA); 2) Integração

[5] O Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) consiste em um plano de longo prazo instituído pela Constituição Mineira. Compete ao PMDI estabelecer diretrizes que balizarão a formulação dos demais instrumentos de planejamento. A partir de uma visão de futuro estabelecida para um horizonte de 20 anos, *Tornar Minas Gerais o Melhor Estado para se Viver,* foram definidas **11 áreas de resultados** de políticas públicas para as quais foram traçados objetivos estratégicos e resultados finalísticos com metas para 2011 e para 2023. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/publicacoes/plano_mineiro_des_integrado.asp)>. Acesso em: 15 abr. 2011. Grifo do autor

Planejamento-Orçamento – Ocorreu uma integração entre os processos de elaboração do planejamento e do orçamento, sendo que este se tornou um instrumento que viabilizava a implementação das estratégia a curto prazo.

O PMDI, elaborado em 2003, para o período de 2003-2020, definiu as prioridades do governo, a longo prazo, as quais seriam implementadas através dos Projetos Estruturadores. Em 2004, ocorreu à apresentação da primeira carteira de trinta e um projetos estruturadores denominados GERAES (Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado) que tinham por finalidade transformar as estratégias do governo em ações concretas e apontar as possíveis mudanças para o povo mineiro.

Dessa forma, o PMDI (MINAS GERAIS, 2007, p. 17), com vigência entre 2007-2020, ressalta:

> A Estratégia de Desenvolvimento de Minas Gerais para os próximos 17 anos é o caminho escolhido para que a Visão de Futuro se torne realidade. A Estratégia de Desenvolvimento é formada por seis estratégias setoriais, que formam o núcleo propulsor do processo de transformação de Minas Gerais.
> • Perspectiva Integrada do Capital Humano;
> • Investimento e Negócios;
> • Integração Territorial Competitiva;
> • Sustentabilidade Ambiental;
> • Rede de Cidades;
> • Eqüidade e Bem-estar.
> Para executar efetivamente esse conjunto de estratégias, faz-se necessário um aparelho estatal eficiente e que promova a plena conversão dos gastos governamentais em resultados efetivos e mensuráveis para a sociedade mineira. Por isso, ao conjunto acima listado, soma-se uma sétima estratégia:
> • Estado para Resultados.

Houve, também, a criação da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG, encarregada da condução do Projeto “Choque de Gestão”, decorrendo disso, deu-se início aos diversos programas integrantes do “Choque de Gestão”. Para se atingir essas estratégias propostas pelo governo, era necessário a adoção de algumas medidas, dentre as quais, reorganizar e modernizar o setor público estadual; promover, de forma inovadora e sustentável, o desenvolvimento econômico e social; e recuperar o vigor político do Estado.

Ainda em 2003, o Choque de Gestão[6] institui o Acordo de Resultados, previsto na Lei Estadual 14.694/2003, que se tratava de um instrumento facultativo aos órgãos e entidades do Poder Executivo, os quais deveriam negociar e pactuar metas de desempenho com a SEPLAG. Desse modo, as instituições interessadas deveriam apresentar à equipe de governo um diagnóstico situacional e um planejamento estratégico pormenorizado, apontando os principais desafios de cada Instituição.

O governo de Minas, como forma de garantir a efetividade do Acordo de Resultados, adotou mecanismos de motivação dos servidores públicos em relação ao cumprimento das metas, destacando-se dentre eles, o prêmio por produtividade, cuja premiação aos órgãos e entidades estava condicionada à redução de despesas correntes ou ampliação da arrecadação de receitas.

As bases do Choque de Gestão eram sustentadas por três grandes pilares:

- Atingir o equilíbrio fiscal, através de uma efetiva disciplina financeira que vincula o orçamento a uma fonte de receita para fazer frente aos gastos;
- Intensificar o esforço de geração de receitas;
- Melhorar a qualidade da gestão, promovendo uma redução dos gastos públicos e estabelecendo prioridades orçadas dentro da realidade do Estado, pagando-se em dia os fornecedores.

Para se atingir tais objetivos, dentre as medidas emergenciais, foram editadas 63 leis delegadas, empreendendo-se a reestruturação orgânica do Poder Executivo, com o firme propósito de ajustar a estrutura existente no Estado para um modelo gerencial capaz de responder, de forma rápida e eficiente, às demandas sociais apresentadas ao Setor Público. Nesse intuito, houve uma redução do número de Secretarias de Estado de 21 para 15 e a criação do Colegiado de Gestão Governamental, órgão de assessoramento do Governo, com o objetivo de melhorar a formulação e acompanhar a implementação de políticas públicas e programas governamentais.

[6] Para Sapori (2007), choque de gestão se trata de um esforço de todos os setores do governo de Minas para diminuir despesas, principalmente as de custeio, e incrementar a receita.

Segundo o PMDI (MINAS GERAIS, 2007, p. 46), o grande desafio do governo está na necessidade de conversão dos gastos públicos em resultados palpáveis à sociedade, sendo então imperativos que a sociedade mineira, nos próximos anos, procure alcançar os seguintes Objetivos Estratégicos:

> • Ampliar a transparência e o controle social das ações de governo, implementando a governança social;
> • Incorporar inovações e disseminar boas práticas de gestão nas instituições públicas;
> • Aprimorar a governança corporativa (empresas públicas, autarquias e fundações);
> • Aprofundar a profissionalização de servidores públicos;
> • Aumentar a utilização do governo eletrônico, dando ênfase à prestação de serviços ao público;
> • Aumentar a presença do terceiro setor na prestação de serviços;
> • Efetivar política de prestação de contas à sociedade, tornando o orçamento público e sua execução acessíveis à população;
> • Manter o compromisso com o equilíbrio fiscal, aprimorando a prevenção e a mitigação de riscos de gestão.

Assim, as políticas de gestão pública em Minas Gerais se deram no âmbito de três perspectivas distintas: 1) macrogovernamental, concebida como o governo em sua totalidade; 2) institucional, tida como as organizações governamentais; 3) individual, que representava o próprio servidor. Dessa forma, cada uma dessas perspectivas se relaciona a três categorias de agregação de valor público: 1) resultados; 2) processos; e 3) recursos.

Conforme esclarece Vilhena (2006, p. 24), o alinhamento (horizontal e vertical) entre as perspectivas se faz necessário:

> A questão é que para as políticas de gestão logrem seus propósitos não basta apenas que haja, nas três perspectivas (macrogovernamental, organizacional e individual), práticas inovadoras de gestão para resultados, de melhoria dos processos (de gestão de programas, da gestão em geral e dos servidores) e de racionalização de recursos). É sobretudo, necessário que haja alinhamento entre essas perspectivas e que este alinhamento aponte para a geração de resultados de desenvolvimento. Vista na horizontal, esta integração significa que a promoção de resultados das pessoas deve estar voltada ao alcance dos objetivos de suas Instituições e estes, por sua vez, devem estar direcionados para implementar a agenda de governo. [...] Na perspectiva vertical, por exemplo, surgem outras integrações essenciais: a gestão da despesa compatível com a execução das ações necessárias à geração dos resultados; à gestão da eficiência baseada em ganhos estruturais de qualidade da gestão, promovendo os resultados buscados a um custo menor; e a obtenção do máximo rendimento dos quadros funcionais a partir de investimentos em capital humano alinhados com os resultados individuais.

Verifica-se, ainda, a definição de trinta e um projetos estratégicos do governo, intitulados “estruturadores”, que compunham um novo instrumento da administração pública governamental, denominado GERAES – Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado.

Vale destacar, dentre esses projetos estruturadores o “Choque de Gestão, Pessoas e Qualidade e Inovação na Administração Pública” cujo objetivo é melhorar a qualidade dos serviços públicos, mediante a reorganização do arranjo institucional e do modelo de gestão do Estado. O referido Projeto Estruturador adotou instrumentos gerenciais em diversas instâncias como recursos humanos, processos e rotinas, a compatibilidade entre estruturas e funções e, principalmente, acompanhando a tendência mundial, houve parceria entre o Terceiro Setor e o setor privado na prestação de serviço público.

Segundo Vilhena (2006, p. 61-62), o projeto GERAES se caracteriza como uma iniciativa que:

> • Busca transformar a visão de futuro em resultados concretos que sinalizam a mudança desejada;
> • Possui efeito multiplicador do desenvolvimento econômico e social em virtude de sua capacidade de gerar outras iniciativas privadas ou públicas;
> • Mobiliza e articula recursos públicos, privados ou em parceria;
> • Gera a percepção na sociedade de que quem governa tem uma visão de futuro que está sendo construída mediante ações concretas;
> • Pode-se organizar como um projeto com elementos que permitem um gerenciamento intensivo.

Atinente à Gestão de Pessoas, foi estabelecido um novo padrão de política de recursos humanos para os servidores públicos mineiros, agora, focado na meritocracia, na valorização contínua e no desenvolvimento do servidor, sendo institucionalizada, em âmbito estadual, a Avaliação de Desempenho Individual dos servidores efetivos, a reestruturação de todos os planos de carreira e implementação de uma política voltada ao desenvolvimento dos servidores.

Já em nível institucional, houve a adoção de novos instrumentos de gestão orientados para resultados evidenciados através de inovadoras formas de relacionamento do setor público com o setor privado. Dentre as novas práticas administrativas adotadas pelo governo mineiro, destaca-se o movimento de contratualização de resultados, adotado por meio do instrumento denominado “Acordo de Resultados”.

Registra-se, em 2007, a segunda geração do Choque de Gestão, havendo uma evolução do sistema de “entrega de resultados” (1ª geração), para uma nova etapa denominada “Estado para Resultados”, ocorrendo uma reformulação do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), responsável pela definição das estratégias de governo a longo prazo, onde se estabeleceu uma nova visão de futuro para 2023 que é tornar Minas Gerais o Melhor Estado para se Viver.

No intuito de atingir esses objetivos, conforme o PMDI (MINAS GERAIS, 2007, p. 46), a segunda geração do Choque de Gestão é de fundamental importância e tem como seus principais elementos:

> • Consolidar o Choque de Gestão em todos os setores do Governo Estadual e adensar seus benefícios em transformações efetivas para a sociedade mineira, com ênfase na geração de resultados mensuráveis nas Áreas de Resultados definidas;
> • Melhorar a qualidade dos serviços prestados pelas instituições públicas mineiras, por meio da seleção, formação e desenvolvimento de gestores públicos profissionais;
> • Intensificar a utilização dos canais eletrônicos de interação com a sociedade, bem como nos níveis intra e intergovernamental;
> • Ampliar, agilizar e dinamizar o sistema de estatísticas de Minas Gerais, para que se tenham informações tempestivas e de qualidade, capazes de fornecer subsídios para tomada de decisão;
> • Construir o Centro Administrativo, tendo em vista a crescente integração dos entes governamentais, o aumento da eficiência dos serviços públicos, maior facilidade de acesso do cidadão e redução dos custos de transporte, localização e transação.

A principal novidade apresentada pelo PMDI, com vigência 2007-2023, foi o foco em treze Áreas de Resultados[7] que continham desafios e objetivos estratégicos específicos que se desdobravam em projetos cada vez mais centrados na entrega e indicadores objetivos de resultados. Trouxe ainda uma carteira de cento e seis indicadores finalísticos que deveriam ter metas estabelecidas para médio e longo prazo.

Dessa forma, o PMDI (MINAS GERAIS, 2007) definiu um mapa estratégico para o governo de Minas Gerais, conforme se vê, a seguir, na FIG. 1:

[7] Áreas de Resultados, conforme definição contida no PMDI 2007-2023, são “núcleos focais” de concentração dos melhores esforços e recursos visando às transformações e melhorias desejadas na realidade. Trata-se de uma forma de organização das ações do Estado que se refere aos destinatários das políticas públicas, e não à estrutura organizacional interna do Governo.

FIGURA 1 - Mapa estratégico do PMDI (2007-2023)
Fonte: PMDI 2007-2023

Assim, prevê o PMDI (MINAS GERAIS, 2007) que para as estratégias conduzirem o Estado rumo a sua visão de futuro, é preciso um conjunto de ações que produzam resultados efetivos. Por serem as Áreas de Resultados consideradas “áreas focais”, vislumbram-se uma maior e melhor concentração de esforços e recursos, visando superar os grandes desafios nos vários campos de atuação do Estado.

Em janeiro de 2007, no intuito de estimular a gestão estratégica do governo de Minas, ocorre a criação do programa Estado para Resultados, através da Lei Delegada nº 112/2007, com uma dupla função de ser um escritório de apoio à gestão estratégica e ainda responsável pela montagem do sistema de monitoramento e avaliação do governo mineiro.

Em relação à revisão anual de 2007 do PPAG 2004-2007, houve uma ampliação da carteira de trinta e um para cinqüenta e sete Projetos Estruturadores, procurando-se assegurar maior dinamismo, precisão e confiabilidade das informações coletadas pelo GERAES e repassadas aos diversos níveis do governo, utilizando-se novas tecnologias de gerenciamento de projetos, podendo citar como exemplo a implementação do Sistema de Gerenciamento *Online* de Projetos Estruturadores.

Nessa mesma época, o próprio Acordo de Resultados também foi revisto, através da Lei nº 17.600/2008, sendo compreendido, a partir de então, como um instrumento capaz de garantir a efetiva realização da estratégia de governo. Buscava-se, com isso, alcançar dois avanços: 1) estabelecer um maior entrosamento entre a estratégia de governo e a pactuação das metas, sendo o plano estratégico governamental o marco orientador dos compromissos pactuados nos Acordos de resultados e; 2) Promover uma maior aproximação entre a avaliação de resultados e o servidor público, criando um vínculo entre seu desempenho, resultados alcançados e premiação.

Quanto à política de segurança pública adotada em Minas Gerais, esta se estruturou em quatro grandes eixos, que segundo Sapori (2007, p. 143-146) são:

> 1) Profissionalização e ampliação do sistema prisional;
> 2) Integração das organizações policiais e valorização da atividade policial;
> 3) Profissionalização e ampliação do sistema de atendimento aos adolescentes infratores;
> 4) Implantação de política inovadora de prevenção social da criminalidade.

Dentre esses eixos, Sapori (2007) destaca as principais ações implementadas na integração das organizações policiais e valorização da atividade policial, sendo elas:

- Em 2004, ocorre a implantação do Centro Integrado de Atendimento e Despacho (Ciad) responsável pela coordenação integrada do atendimento e despacho das ocorrências policiais e bombeiros;
- Em Belo Horizonte é implantado o sistema de monitoramento por câmeras na área central;
- Em fevereiro de 2005, implanta-se o Registro de Eventos de Defesa Social (Reds) que corresponde a um boletim unificado para registro de ocorrências policiais e de bombeiros;
- A partir do segundo semestre de 2004, acesso à internet, em todo o Estado, para a Polícia Militar ao banco de dados sobre veículos e criminosos mantido pela Polícia Civil;

- Implantação das Áreas Integradas de Segurança Pública (Aisps) estabelecendo circunscrições únicas para atuação da Polícia Militar e Polícia Civil na cidade de Belo Horizonte e RMBH;
- Na RMBH ocorre a implantação da metodologia de Integração da Gestão em Segurança Pública (IGESP) que possibilita o monitoramento e a gestão dos resultados das Áreas Integradas de Segurança Pública (Aisps);
- Dá-se início à implantação do Centro Integrado de Informações de Defesa Social (Cinds) com a finalidade de estabelecer conexões entre os bancos de dados da Polícia Militar, Polícia Civil, Ministério Público, Tribunal de Justiça e Sistema Penitenciário;
- Implantação do Colegiado de Corregedorias do sistema de defesa social;
- Renovação da frota da Polícia Militar através do mecanismo de gestão terceirizada;
- No final do ano de 2005 foram realizados altos investimentos na aquisição de equipamentos policiais diversos (viaturas, coletes, armamentos, etc.);
- No início de 2006, implantação do projeto “Cinturão de segurança” destinado à compra de equipamentos para as Unidades da Polícia Militar localizadas nas regiões de fronteira com outros Estados;
- Promoveu a incorporação de novos policiais militares e civis, mediante concurso público;
- Implementação do plano de modernização da Polícia Militar de Minas Gerais, por meio da elaboração de uma nova Lei Orgânica;
- Programa “Fica Vivo!”, GEPAR e Mediação de Conflitos’.

Nesse aspecto, Sapori (2007, p. 172) assinala:

> A melhoria do atendimento de ocorrências em Belo Horizonte é corroborada quando se analisam alguns indicadores de performance da central de atendimento de emergências policiais, que em fins de 2004 passou a denominar-se Centro Integrado de Atendimento e Despacho – Ciad. Tanto no que diz respeito à proporção das chamadas telefônicas atendidas em até 10 segundos quanto ao tempo médio de espera do solicitante para o atendimento da ocorrência por policiais, há nítidas melhorias de operacionalidade da ação policial.

Ainda segundo esse mesmo autor, em Minas Gerais, a política de segurança pública não apenas conseguiu resgatar o ritmo crescente da operacionalidade do sistema policial, como também contribuiu para o fortalecimento do sistema penitenciário que se mostrou estar mais preparado para receber um maior contingente de presos. Sendo assim, a implementação de uma boa política de segurança pública deve primar pelo rigor no combate à impunidade e ser mais humanista na valorização da participação comunitária e da inserção social, tornando o cidadão mais ativo e participativo nos assuntos de interesse público.

O governo de Minas, seguindo uma tendência global, vem recorrendo às práticas introduzidas pelo modelo gerencial, empregando modernas tecnologias e métodos de gestão gerencial, criando novos cenários em que se destacam funções e competências, investindo e agregando o devido valor na qualificação dos servidores públicos, principalmente, relativo a critérios éticos, profissionais e produtividade.

Nessa ótica, o choque de gestão 2003-2006 em Minas Gerais apresentou resultados positivos, podendo-se citar: o equilíbrio fiscal alcançado pelo Estado e a modernização da gestão pública estadual. Agora, o grande desafio do governo para os próximos quatro anos, consistia em trabalhar a questão da responsabilidade social e de gestão, reforçando o comprometimento com os resultados e a prestação de contas à sociedade mineira.

Nesse propósito, no período de 2007-2010, avanços significativos foram registrados na administração pública mineira, com destaque para a criação das Áreas de Resultados, a elaboração da nova carteira de Projetos Estruturadores e as alterações promovidas no Acordo de Resultados que conduziram o governo a repensar suas intervenções públicas. Diante disso, verificou-se um distanciamento das intervenções tidas como pontuais para uma nova abordagem mais abrangente, de forma a possibilitar maior integração entre os órgãos e segmentos estatais na busca de melhores resultados.

Nos últimos anos, o Estado de Minas Gerais vem se transformando num centro de referência de gestão pública de qualidade. O conjunto de iniciativas e procedimentos denominado “Choque de Gestão” repercute em todo o País, e tem despertado a atenção de outros governantes, de ONGs e da imprensa nacional. O Choque de Gestão fez uma opção política original na realidade brasileira, pela

aplicação generalizada do conceito de *accountability*, segundo o qual os agentes públicos prestam contas à população e em seu nome produzem resultados.

Atualmente, no cenário nacional, o Estado de Minas Gerais vem ocupando posição de destaque, sendo referenciado em debates e fóruns sobre segurança pública, como modelo de administração pública gerencial que prioriza a redução dos gastos públicos e melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos mineiros.

CAPÍTULO III

3 O CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL NA PMMG

Este Capítulo objetiva apresentar os novos rumos da PMMG ao adotar um novo modelo de gestão, baseado na administração gerencial e nas experiências advindas do próprio Estado, que passou a nortear os objetivos da Instituição, enquanto órgão público encarregado de promover a segurança da população em todo o território mineiro.

3.1 O alinhamento das estratégias da PMMG com o plano governamental de MG.

No ano de 2003, registra-se como marco inicial da nova política de segurança pública em Minas Gerais, a criação da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), objetivando tratar as questões de segurança pública com foco na administração gerencial. Nesse mesmo ano, o governo de Minas inseriu em seu planejamento estratégico, vigência 2004-2007, dentro do pacote dos 31 projetos estruturadores, um especificamente voltado à redução da criminalidade.

Na área de segurança pública, a PMMG, até então, encontrava-se inserida num cenário bastante preocupante. Segundo Souza & Reis (2010, p. 3):

> [...] baixa visibilidade conceitual da segurança pública, com raras iniciativas que extrapolassem a responsabilidade legal das polícias. Além disso, havia os reflexos de uma longa década de baixos investimentos na renovação da frota e na reposição do contingente de policiais que haviam se aposentado. Ademais, a Organização enfrentava uma exposição negativa sem precedentes, que comprometiam a confiança da população e da imprensa na capacidade da Polícia Militar lidar com um crescente índice de criminalidade violenta, especialmente na capital.

Quanto às estratégias de atuação, o modelo reativo adotado pela PMMG apresentava visíveis sinais de esgotamento no enfrentamento da criminalidade, sobretudo, em relação à crescente onda de homicídios no Estado. Assim, operações de ocupação das regiões mais violentas, com emprego de um grande contingente de

policiais e viaturas, serviam apenas para amenizar, momentaneamente, a ocorrência do delito, não conseguindo exercer um efetivo controle do fenômeno criminal, a não ser durante o período da maciça presença policial.

Nesse aspecto, o gráfico abaixo demonstra uma ascensão dos crimes violentos no Estado de Minas Gerais.

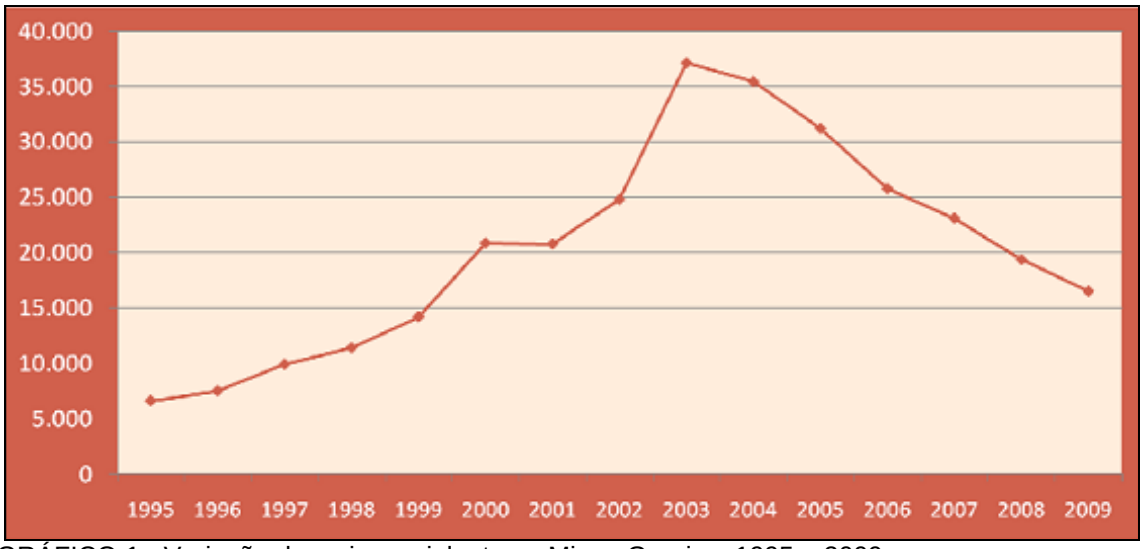


GRÁFICO 1 - Variação dos crimes violentos – Minas Gerais – 1995 a 2009.
Fonte: Centro Integrado de Informações de Defesa Social/2009.

A criação da SEDS em 2003, ainda era muito recente no Estado de Minas Gerais, mas já ocupava um importante papel enquanto agência de governo destinada à coordenação dos esforços operacionais dos órgãos integrantes do sistema de defesa social, bem como, da necessidade de canalização de maiores recursos por parte do Estado para sustentação das políticas públicas de segurança.

O quadro existente indicava que a maioria dos governos anteriores não havia promovido maiores investimentos nos órgãos de segurança pública, persistindo uma política de escassez logística e salarial. Isso somente veio a se modificar com a posse do novo governo, em 2003, registrando-se investimentos em quantidades inéditas na segurança pública, como aquisição de novas viaturas, equipamentos policiais, significativo aumento do efetivo da Instituição através de concurso público, dentre outros.

Aliado às transformações e investimentos promovidos pelo governo do Estado, a Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) também acompanhou tal evolução passando a pautar seus planos e projetos nesse novo modelo de administração gerencial. Assim, grandes mudanças ocorreram na organização da Instituição no

intuito de acompanhar o contexto geral de transformações pelas quais têm passado o Estado e a sociedade brasileira.

Dessa forma, os órgãos policiais, inseridos nesse rol de mudanças, vêem-se obrigados a aprimorar a eficácia (alcance de resultados planejados), a eficiência (escolha dos melhores meios e produzir um produto ou serviço adequado à sociedade) e a efetividade de suas ações (satisfação das necessidades expressas pela população).

No tocante às mudanças promovidas pela PMMG, no final dos anos 90, já se evidenciava, na capital mineira, sinais de evolução da organização policial ao inserir, em suas atividades de policiamento, uma nova postura organizacional que se baseava em concepções de geoprocessamento, de policiamento comunitário e de prevenção criminal. Na década seguinte, a Polícia Militar promoveu uma expansão do geoprocessamento para as demais regiões do Estado e, ainda, desenvolveu e colocou em prática, um sistema de indicadores de desempenho operacional dos Batalhões e Companhias PM, denominado “Controle Científico da Polícia”.

A partir de então, estabelecia-se a cientificidade das análises da eficiência dos serviços prestados pela PMMG à sociedade mineira, uma vez que essa ferramenta propiciou uma maior efetividade no monitoramento da atividade operacional, sobretudo, em relação à capacidade técnica do policial militar; à capacidade tática de grupos de policiais e, principalmente, à qualidade do serviço prestado à população. A Instituição passou também a atuar em sistema de redes, principalmente em relação às questões de conflitos agrários, com a finalidade de envolver outros atores nas atividades de segurança pública, tais como Poder Judiciário, Ministério Público, Igreja, INCRA, ITER, a própria comunidade, etc.

Assim, estavam postas as condições para a PMMG transitar do modelo de administração tradicional para um novo modelo mais científico, focalizado no desempenho das Unidades policiais. Em face disso, em 2007, o governo de Minas dá início à contratualização de resultados com os diversos órgãos e entidades da sua Administração. Em 2008, ocorre um desdobramento dos indicadores pactuados para cada órgão ligado a sua pasta de governo. Especificamente, no campo da segurança pública, a SEDS propõe referenciais de desempenho, para a PMMG, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros Militar, Defensoria Pública e Superintendência de Administração Penitenciária.

Desse modo, o “controle científico da Polícia” através de indicadores de desempenho, implantado em meados de 2004, prestou importante colaboração a PMMG nas adaptações ao novo arranjo organizacional que começava a ser implantado na segurança pública pelo governo, com vistas à redução da criminalidade, estendendo-se essa contratualização de resultados entre o Comandante-Geral e os Comandantes das Regiões de Polícia Militar.

O quadro, a seguir, especifica os parâmetros de avaliação definidos pelo governo de Minas, sendo eles:

QUADRO 3
Indicadores de Resultados firmados entre Governo e órgãos do Sistema de Defesa Social – 2007

Indicadores Finalísticos	Situação Atual	2011	2023
Reduzir a taxa de homicídios por 100 mil habitantes	19,8 (FJP, 2005)	14	5
Reduzir as taxas de homicídios entre jovens de 15 e 24 anos (por 100 mil jovens)	47 (Crisp, 2004)	25	7
Reduzir a taxa de crimes violentos contra o patrimônio por 100 mil habitantes	450 (FJP, 2005)	307	136
Reduzir o medo de vitimização da população total (percentual da população que afirma ter medo de vitimização)	60% (Crisp, 2005)	30%	5%
Reduzir a reincidência criminal (percentual da população egressa do ambiente carcerário reincidente)	A ser apurado por meio de pesquisa	A definir	A definir

Fonte: PMDI 2007-2023

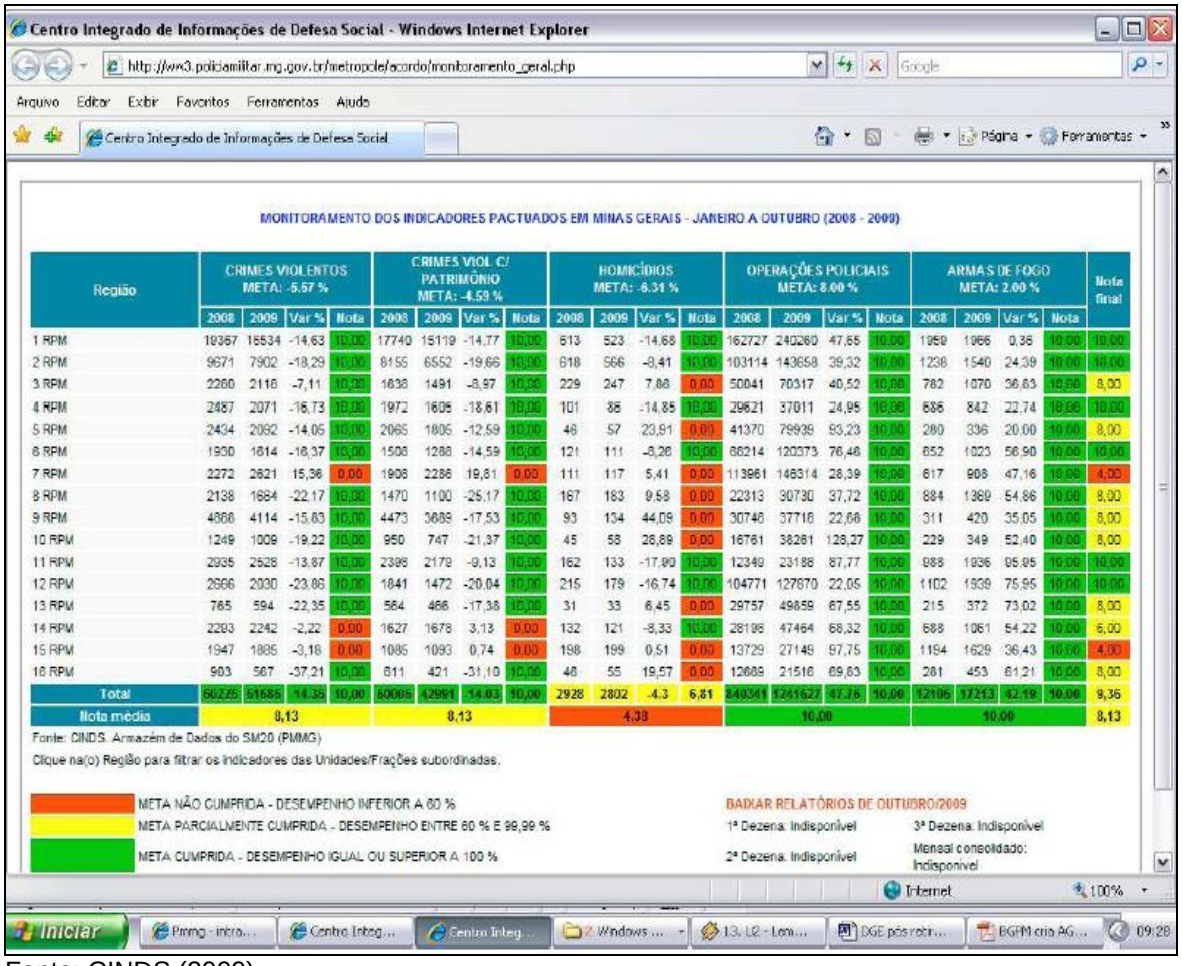
Assim, a necessidade da avaliação, no cenário do modelo de gestão para resultados do Governo de Minas, funcionou como justificadora da reorganização do seu sistema de defesa social tendo como ponto de referência o Acordo de Resultados firmado entre o governo e a SEDS. Por sua vez, a PMMG adotou um processo interno semelhante ao se adaptar a essa mudança, passando, por exemplo, a quantidade de operações policiais realizadas a integrar o conjunto de indicadores de desempenho específicos da Corporação.

Desse modo, a PMMG, desde o ano de 2004, já vinha mantendo um controle/acompanhamento da apreensão de armas de fogo, através de um indicador que se restringia apenas à capital do Estado. Porém, com o surgimento do Acordo de Resultados, a Instituição passou então a agir de forma institucionalizada, razão pela qual se tornou obrigatório que todas as Regiões de Polícia Militar (RPM), as quais exercem função de coordenação sobre Batalhões e Companhias PM, direcionassem suas operações para a apreensão de armas de fogo.

Nessa ótica, toda a PMMG adotou rotinas de acompanhamento dos indicadores de desempenho firmados no Acordo de Resultados, empenhando-se no fiel cumprimento das metas, com ênfase nos quesitos “armas apreendidas” e “redução dos índices de criminalidade violenta[8]”. Assim, do ponto de vista operacional, a Polícia Militar já apresentava um considerável processo de alinhamento com o governo, de modo a atender suas expectativas e, ao mesmo tempo, aprimorar-se internamente quanto ao estabelecimento de metas por Regiões da Polícia Militar.

O quadro abaixo constitui um bom exemplo das rotinas desenvolvidas pela PMMG para o monitoramento dos indicadores de segurança pública.

QUADRO 4
Indicadores de balizamento da Gestão Operacional da PMMG



Fonte: CINDS (2009)

[8] Conforme a Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), no Estado de Minas Gerais, o Índice de Criminalidade violenta (ICV) é calculado através da fórmula: nº de ocorrências x 1000/população. Os crimes relacionados ao ICV são: Homicídios tentados e consumados, roubos, roubos a mão armada (assalto), Seqüestro (Cárcere privado), extorsão mediante seqüestro, latrocínios, estupros tentados e consumados.

Atualmente, têm se verificado avanços significativos decorrentes de uma sistematização da gestão pública para resultados por parte da PMMG, através de uma sintonia entre planejamento estratégico, gestão e orçamento, visando, desse modo, modernizar a Organização através do emprego de ferramentas gerenciais, para lidar com as inúmeras mudanças decorrentes de sua transição para o modelo gerencial.

3.2 A construção do Plano Estratégico da PMMG

As transformações que vinham ocorrendo no Estado já indicavam a necessidade de elaboração de um planejamento que priorizasse novas estratégias, a nível institucional. Assim, a PMMG empreendeu esforços na formatação do seu Plano Estratégico 2004-2007, o qual foi prorrogado até o ano 2008. No intuito de consolidar esse trabalho, foi então editado o Novo Plano Estratégico 2009-2011, importante ferramenta da gestão pública, cuja metodologia, mais uma vez, demonstrava estreito alinhamento com as novas políticas de governo, a exemplo do Choque de Gestão de 1ª e 2ª Gerações e do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2007-2023, ao estabelecer ações de longo prazo, projetadas até o ano de 2023.

A figura abaixo apresenta todo o processo do Planejamento Estratégico da PMMG:

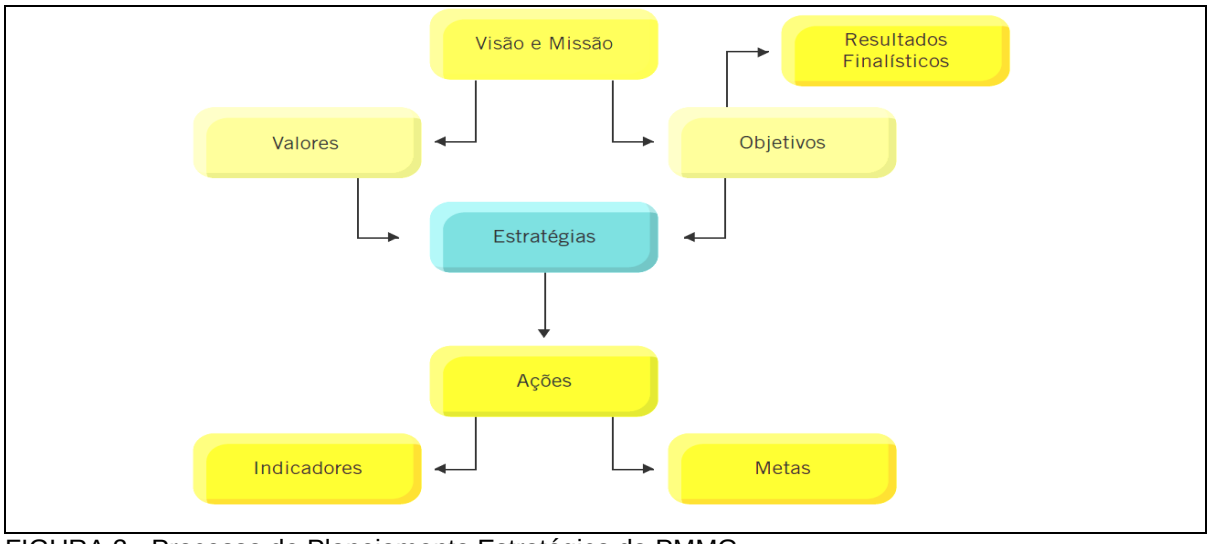


FIGURA 2 - Processo de Planejamento Estratégico da PMMG.
Fonte: Plano Estratégico da PMMG 2009-2011

Nesse foco, destaca-se em 2008, a criação, na estrutura da Instituição, da Assessoria de Gestão para Resultados - AGR, com a finalidade principal de reunir esforços para viabilizar a execução das estratégias planejadas, dos projetos e metas, na obtenção dos resultados. Segundo Souza & Reis (2010), em síntese, a AGR tem a responsabilidade pela gestão do Nível Estratégico[9] de toda a Organização através do emprego de indicadores.

Nesse contexto, surge a Diretriz de Gestão para Resultados Nº 001 (MINAS GERAIS, 2010), diante da necessidade de se promover adequações estruturais, em razão das influências do meio em que a PMMG está inserida, das pressões e manifestações da sociedade, que passam a exigir da Instituição resultados concretos na atividade de segurança pública.

Assim, a Diretriz de Gestão para Resultados Nº 001 (MINAS GERAIS, 2010) define, conforme a figura abaixo, seus objetivos:

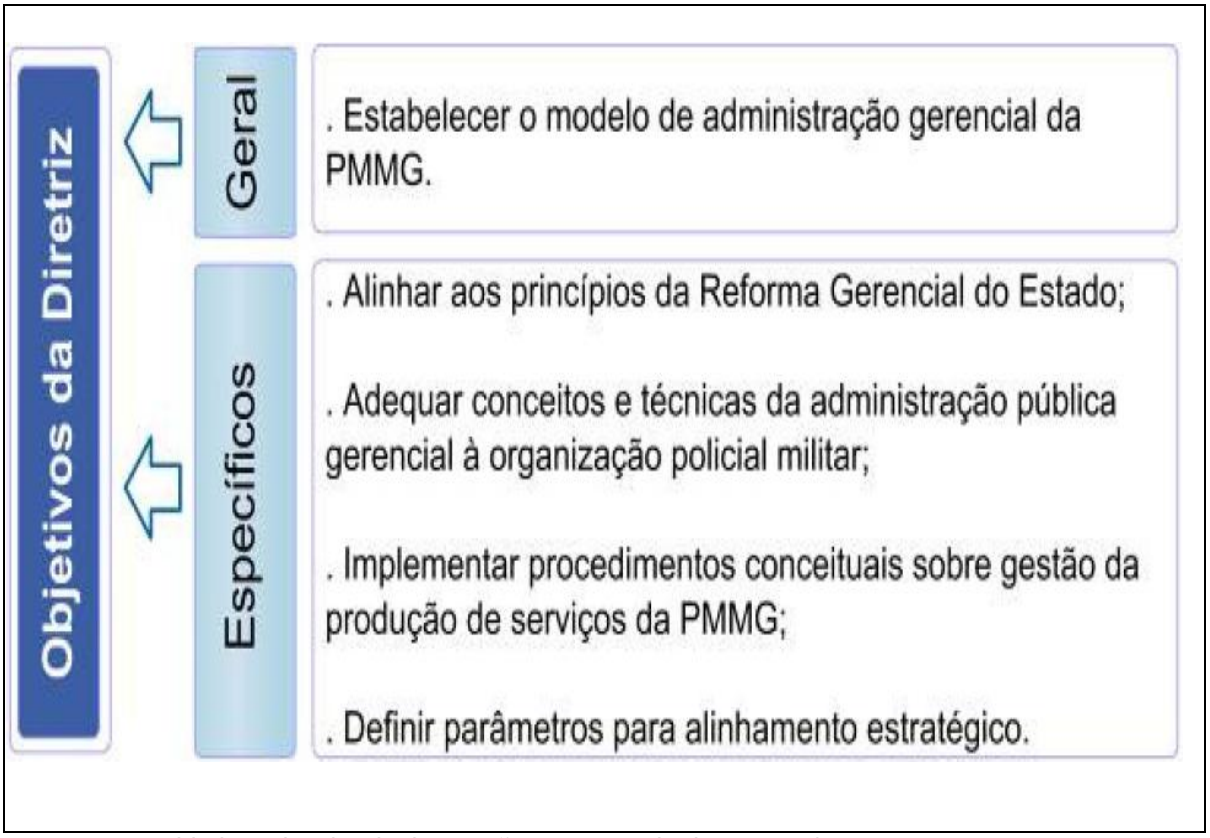


FIGURA 3 - Objetivos da Diretriz de Gestão para Resultados nº 001/2010.
Fonte: Diretriz de Gestão para Resultados nº 001/2010.

[9] O Nível Estratégico da PMMG, conforme definição de Souza e Reis (2010), compreende o Comando Geral e as Unidades de Direção Geral.

Por sua vez, o estabelecimento de um Sistema Integrado de Gestão para Resultados da PMMG tem as seguintes finalidades, conforme a Diretriz de Gestão para Resultados nº 001 (MINAS GERAIS, 2010, p. 14-15):

> a) propiciar maior autonomia aos gestores, Comandantes, Diretores e Chefes dentro dos vários setores, horizontalizando a estrutura hierárquica na definição de metas e desenvolvimento de ações;
> b) propiciar maior delegação às Unidades que compõem a PMMG, apoiada no princípio de que o problema local tem melhor solução no âmbito do próprio município, visto que quanto mais perto o poder de decisão relativo às políticas públicas estiver do cidadão, melhor será a qualidade da prestação do serviço e maior será o grau de *accountability* (comunicação dos resultados e prestação de contas);
> c) adequar o conceito de planejamento estratégico às mudanças no mundo contemporâneo, criando capacidade institucional para se pensar as políticas de médio e longo prazos;
> d) desenvolver habilidades gerenciais dos servidores da PMMG para atuarem como administradores segundo as regulamentações; como **líderes** com capacidade de aumentar a produtividade e qualidade do que é realizado; como **empreendedores** com capacidade de encontrar novas respostas e modernizar o fluxo de decisões; por fim como **solucionadores** de problemas com capacidade de congregar esforços conjuntos e atuar na busca de objetivos institucionais;
> e) adotar o modelo contratual para os serviços, envolvendo descentralização, delegação e introduzindo a autonomia gerencial aos Comandantes, Diretores e Chefes em todos os níveis, com a possibilidade de avaliação do desempenho dos serviços públicos a partir de um marco contratual;
> f) consolidar a administração por diretrizes, por objetivos e por processos, para obtenção de melhores resultados;
> g) atuar na prevenção dos problemas de segurança, mais do que no registro à ocorrências policiais, como fator de construção da segurança objetiva e subjetiva;
> h) sedimentar mecanismos de avaliação de desempenho individual e de resultados organizacionais, baseados em indicadores de qualidade e produtividade;
> i) realizar medição da atuação das Unidades PM administrativas e operacionais através dos resultados produzidos. (grifo do autor)

No intuito de alcançar os objetivos e as finalidades propostas pela Diretriz de Gestão para Resultados nº 001 (MINAS GERAIS, 2010), faz-se necessário implantar uma metodologia de funcionamento dos processos gerenciais da Instituição, o que permite atingir os resultados conforme o planejamento. Para tanto, o Sistema Integrado de Gestão cria e agrega valor ao processo de gestão policial da segurança pública, adotado pela Polícia Militar de Minas Gerais.

Segundo Gonçalves (2000), os processos gerenciais são aqueles focalizados nos gerentes e nas suas relações, incluindo as práticas de medição e

ajuste do desempenho da organização. Consistem, ainda, nas ações que os gerentes devem realizar para dar suporte aos demais processos organizacionais.

Hamel & Prahalad (1995) *apud* Diretriz de Gestão para Resultados nº 001 (MINAS GERAIS, 2010) ressalta que geralmente o sistema de gestão de uma organização envolve três dimensões básicas: a) o negócio da organização – diz respeito ao que a organização produz. No caso da PMMG tem-se a produção de serviços no campo da segurança pública e da defesa social para promoção da paz social. A identificação do negócio é traduzida pela estratégia, missão e objetivos da organização; b) as pessoas que integram a Organização – representam à essência da organização, responsáveis pelo desenvolvimento do negócio da organização, realizam os processos organizacionais para a produção de bens e serviços; c) e os processos organizacionais – referem-se ao conjunto de atividades ou processos de trabalho necessários ao desenvolvimento de um produto, que pode ser um bem ou um serviço a ser entregue ao seu destinatário final.

A representação gráfica seguinte demonstra como esses elementos devem estar dispostos e como interagem entre si:

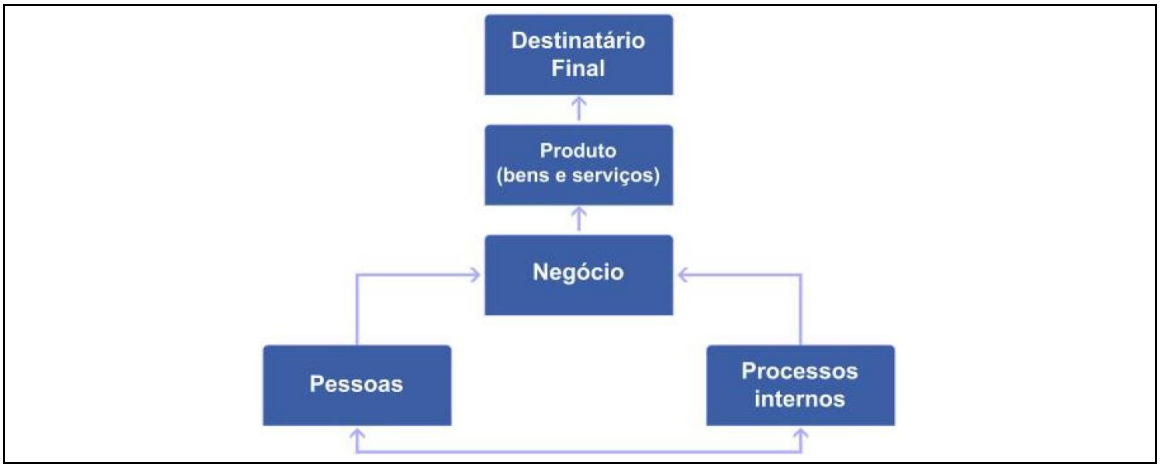


FIGURA 4 - Sistema Geral do Funcionamento e Gestão Organizacional
Fonte: Adaptado de Oliveira, 2008.

O modelo integrado de Gestão adotado pela Polícia Militar de Minas Gerais remete às idéias e transformações do cenário em que as organizações públicas se encontram e, que norteiam uma concepção de mudança para o modelo de gestão estratégica, tendo por fim um objetivo comum que corresponde ao desenvolvimento de políticas públicas de segurança. Nesse aspecto, a FIG. 5, abaixo apresenta a configuração estrutural da Instituição, enquanto sistema

organizado, com sua respectiva divisão setorial, demonstrando ainda a disposição de seus subsistemas, componentes e elementos de gestão.

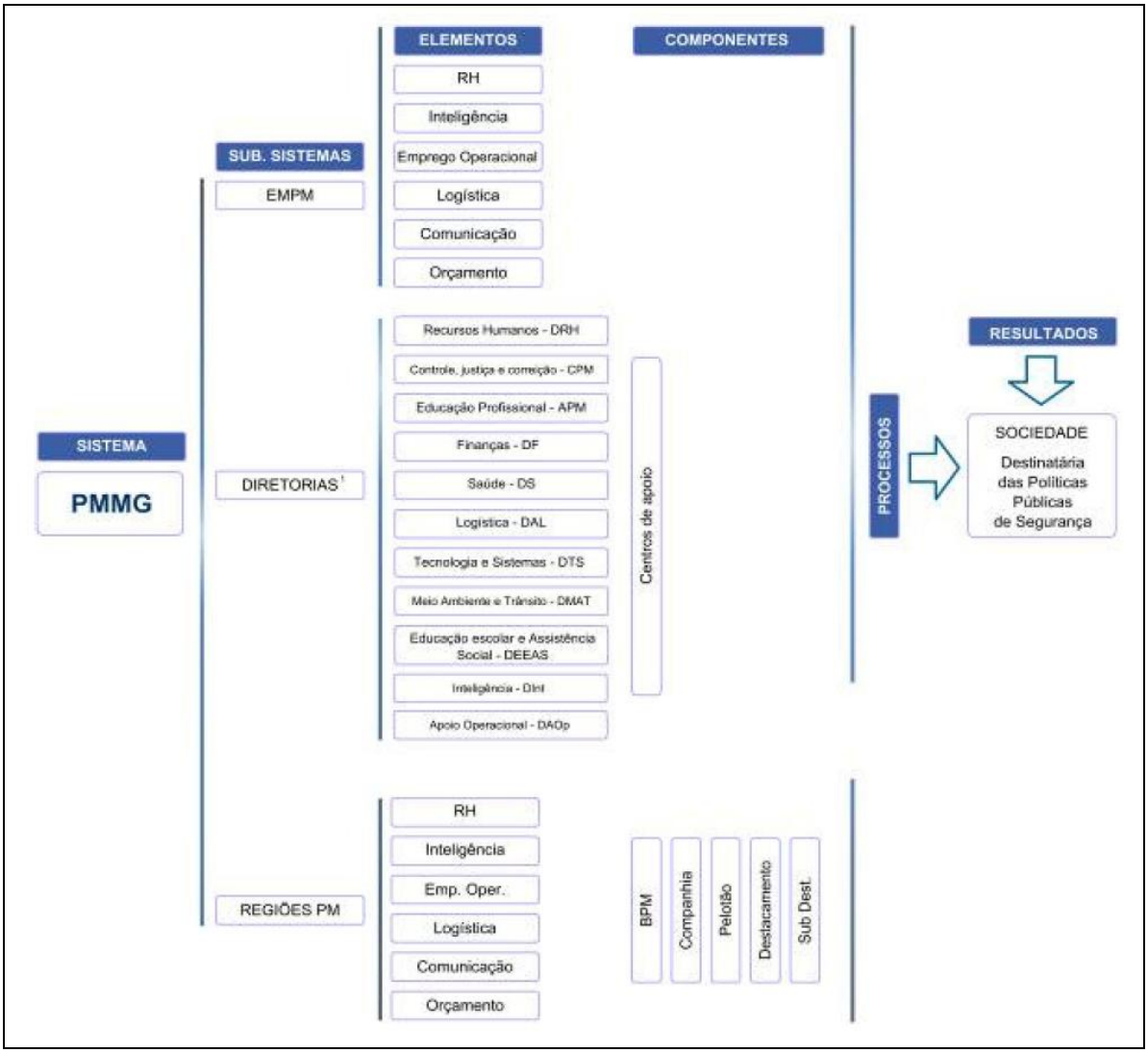


FIGURA 5 - Estrutura da PMMG como Sistema Integrado.
Fonte: Diretriz de Gestão para Resultados nº 001/2010.

Dessa maneira, o Sistema Integrado de Gestão da PMMG introduz um processo constante de melhorias, em harmonia com o aprendizado organizacional, adaptação, evolução da organização e as práticas administrativas. Corresponde, ainda, à abordagem geral de atuação da PMMG e é composto pelos diversos instrumentos administrativos, denominados de eixos articuladores, e pelo estilo de administração dos seus gestores. Nesse sentido, o modelo de gestão proporciona maior sustentação estratégica, maior rapidez e qualidade no aprendizado, na medida em que prevê a interligação plena das partes com o todo, otimizando o processo decisório.

Segundo a Diretriz de Gestão para Resultados nº 001 (MINAS GERAIS, 2010), para que esse sistema de gestão da segurança pública em Minas Gerais obtenha resultados satisfatórios, é fundamental direcionar suas políticas públicas para os seguintes destinatários: cidades seguras e cidadãos satisfeitos.

O sistema de gestão da PMMG é constituído por quatro eixos articuladores, os quais organizam a estrutura de produção dos serviços de segurança pública, estabelecendo, entre si, uma relação de interdependência, tendo como principal objetivo, agregar valor aos resultados da Organização. Cada um desses eixos apresenta fundamentos que indicam as práticas ou fatores de desempenho a serem considerados na estrutura gerencial e na avaliação de resultados da Instituição. Portanto, esse processo reproduz a lógica da administração pública moderna focada no cidadão e orientada para resultados.

O gráfico, a seguir, apresenta esses quatros eixos articuladores e demonstra o processo de gestão policial da segurança pública, adotado pela Polícia Militar de Minas Gerais:

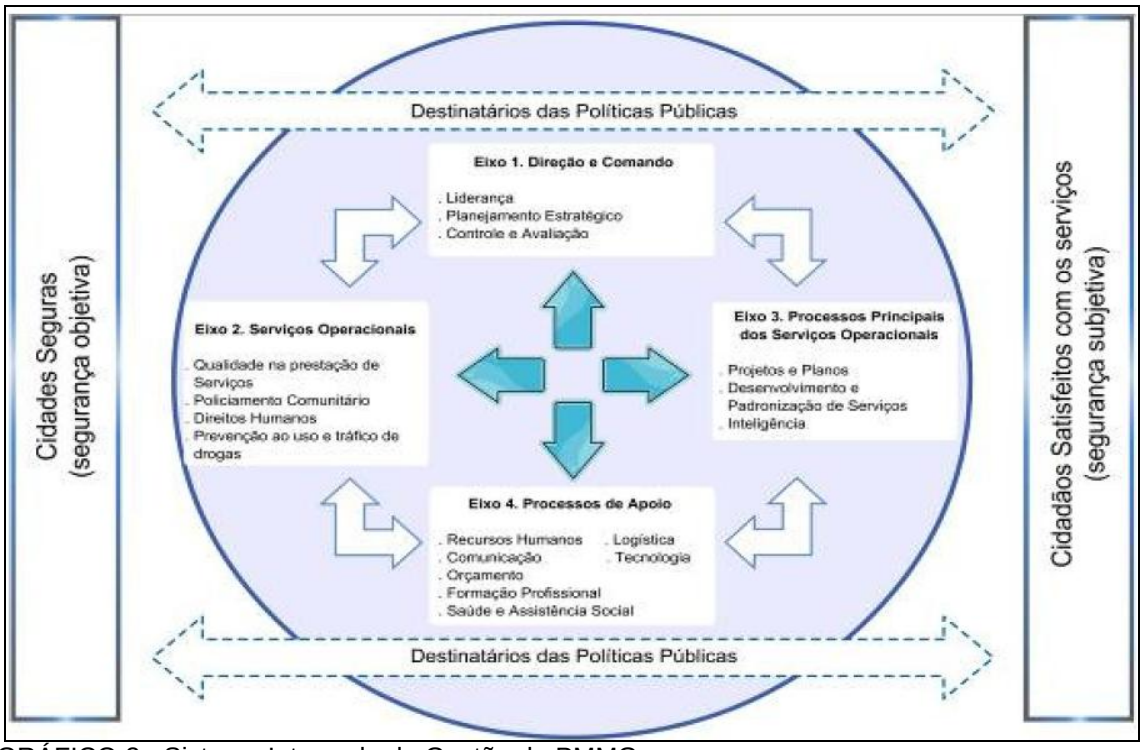


GRÁFICO 2 - Sistema Integrado de Gestão da PMMG.
Fonte: Diretriz de Gestão para Resultados nº 001/2010.

A Diretriz de Gestão para Resultados nº 001 (MINAS GERAIS, 2010), ainda ressalta que a disseminação da cultura gerencial na PMMG demanda uma

ação coordenada, que vai além das discussões centradas em metodologias, técnicas e instrumentos de gestão, cujo foco principal consiste na otimização dos resultados. Assim, os processos e ações a serem desenvolvidos em cada área específica da Instituição devem ocorrer com efetivo acompanhamento dos seus respectivos gestores.

Desse modo, o organograma, a seguir, reproduz essas relações internas:

FIGURA 6 - Funcionamento da cultura gerencial.
Fonte: Diretriz de Gestão para Resultados nº 001/2010.

Para tanto, como ponto de partida do processo de implantação do Sistema Integrado de Gestão, a PMMG inseriu em sua estrutura organizacional os seguintes instrumentos, assim definidos pela Diretriz de Gestão para Resultados nº 001 (MINAS GERAIS, 2010, p. 51-52):

> **a) Unidade de Gestão Estratégica**: denominada de Assessoria de Gestão para Resultados, criada no nível estratégico para integrar informações da gestão organizacional;
> **b) Equipe de Apoio à Gestão Estratégica do Sistema**: é a equipe incumbida de apoiar e facilitar a cultura de gestão para resultados, responsável pelo funcionamento do modelo gerencial no EMPM e nas UDI respectivas. Compreende a designação de dois representantes de cada Seção do EMPM e Unidades de Direção Intermediária administrativa e operacional da PMMG;
> **c) Acordo Interno de Resultados (AIR):** instrumento de contratualização de desempenho em que se estabelece a pactuação anual de metas, assinado entre as partes envolvidas. Prioritariamente, diz respeito à pactuação entre o Comando Geral da PMMG e as Unidades de Direção Intermediária, podendo estender entre as demais instâncias subordinadas;
> **d) Comitê de Gestão:** instrumento colegiado para prestação de contas dos resultados organizacionais, bem como de deliberação sobre priorização de programas, projetos e metas para determinado período;
> **e) Reuniões de Acompanhamento de Desempenho:** instâncias de monitoramento e controle dos resultados, como método de gerenciamento da rotina de execução e qualidade das metas organizacionais;
> **f) Cadernos de Resultados:** instrumento estratégico de regulamentação Setorial, referentes aos aspectos específicos da gestão para resultados dentro da atividade respectiva, para determinado período.

Toda essa sistemática está fundamentada no método do ciclo PDCA, que significa:

- P – Estabelecimento das diretrizes (objetivos estratégicos) para todos os níveis gerenciais;
- D – Execução das medidas prioritárias e suficientes;
- C – Verificação dos resultados e do grau de avanço das medidas;
- A – Reflexão que compreende a análise da diferença entre as metas e os resultados alcançados, determinação das causas deste desvio e recomendações de medidas corretivas.

A utilização do ciclo PDCA ocorre da seguinte forma:

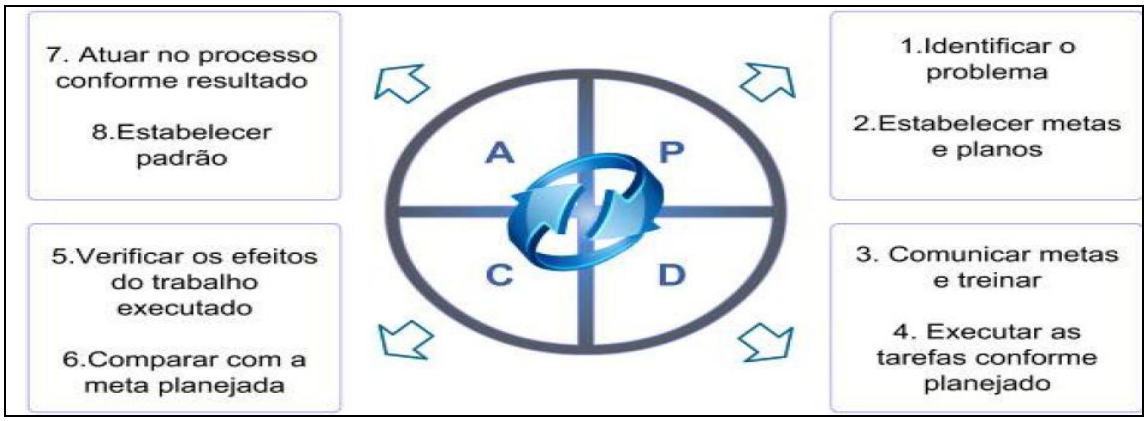


FIGURA 7 - Ciclo PDCA
Fonte: Diretriz de Gestão para Resultados nº 001/2010.

Por sua vez, o Plano Estratégico 2009-2011 definiu as principais linhas de ação adotadas pela PMMG, destacando-se dentre elas: Ênfase nas pessoas; Liderança participativa; Inovação na solução de problemas; Foco na sociedade e no cidadão; Orientação por resultados e; Qualidade para melhoria contínua.

Foram ainda estabelecidas as seguintes Áreas de Resultado: Gestão de Recursos Humanos, Gestão da Inteligência, Gestão Operacional, Gestão da Logística, Gestão da Tecnologia da Informação e da Comunicação, Gestão da Saúde, Gestão da Educação Profissional, Gestão da Educação Escolar, Gestão da Comunicação Organizacional, Gestão do Conhecimento, Gestão do Orçamento e Finanças.

A partir daí, foram definidos quatorze objetivos estratégicos no Plano Estratégico da PMMG 2009-2011, delineando segundo a missão (negócio da Instituição), visão e valores da PMMG, conforme a seguir:

- Missão: Assegurar a dignidade da pessoa humana, as liberdades e os direitos fundamentais, contribuindo para a paz social e para tornar Minas o melhor Estado para se viver;
- Visão: Sermos excelentes na promoção das liberdades e dos direitos fundamentais, motivo de orgulho do povo mineiro;
- Valores: Respeito aos direitos fundamentais e Valorização das pessoas; Ética e Transparência; Excelência e Representatividade Institucional; Disciplina e Inovação; Liderança e Participação e; Coragem e Justiça.

O mapa estratégico, abaixo, contém uma representação gráfica dos objetivos estratégicos delineados pela PMMG na busca de resultados e da excelência na prestação dos serviços de segurança pública aos cidadãos mineiros.

FIGURA 8 - Mapa Estratégico da PMMG
Fonte: Plano Estratégico 2009-2011.

A perspectiva desse novo modelo de gestão visa assegurar a orientação e o comprometimento dos servidores militares com os objetivos da PMMG, buscando aprimorar, cada vez mais, a qualidade dos serviços prestados à sociedade mineira, através de processos organizacionais integrados que direcionem a tomada de decisões, pautada em métodos e conceitos gerenciais.

Dessa forma, é de fundamental importância, garantir maior autonomia gerencial aos gestores da Instituição, estabelecendo-se planejamentos de médio e longo prazo, concebidos por meio do pensamento estratégico, das habilidades gerenciais e da adequada previsão do orçamento, nos diversos níveis da organização.

CAPÍTULO IV

4 A IMPLANTAÇÃO DO PGI NA CIDADE DE MONTES CLAROS

Neste Capítulo abordar-se-á a implementação do Plano de Gestão Intermediária (PGI), na 11ª RPM, sediada na cidade de Montes Claros, no ano de 2008, bem como, sua reedição para o período de 2009-2010, ambos centrados no emprego de ferramentas de gestão da segurança pública.

4.1 A cidade de Montes Claros e a evolução da criminalidade

A cidade de Montes Claros, cenário desta pesquisa, trata-se de pólo regional do Norte de Minas, que ocupa a 5ª posição no Estado em população, com um total de 361.971 habitantes, conforme primeiros resultados do Censo 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e representa a 8ª economia do Estado de Minas Gerais, possuindo uma área territorial que abrange aproximadamente 3.582 Km². Regionalmente, destaca-se nas áreas da economia, saúde e educação.

FIGURA 9 - Localização geográfica de Montes Claros no Estado de Minas Gerais
Fonte: Centro de Estatística e Informação - Fundação João Pinheiro

Na década de 90, período marcado pela ascensão da política neoliberal e falência industrial, a cidade de Montes Claros visualizou no comércio e na prestação de serviços, alternativas para seu crescimento, atendendo, com isso, demandas de inúmeras cidades do Norte de Minas e Sul da Bahia, despontando-se, desde então, como uma cidade promissora para investimentos no terceiro setor.

No tocante à educação, no início dos anos 2000, Montes Claros se transforma também num grande pólo universitário com a instalação de várias instituições de Ensino Superior. Além da tradicional Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES) e do Núcleo de Extensão da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), já existentes, ocorre a criação de outras instituições de Ensino Superior na cidade, destacando dentre elas: Faculdades Santo Agostinho, Faculdades Pitágoras, Faculdades Unidas do Norte de Minas (FUNORTE), Faculdades de Ciências e Tecnologia de Montes Claros (FACIT), Faculdades Ibituruna e Núcleo de Ciências Agrárias da UFMG.

Essa polarização propiciou crescimento econômico e desenvolvimento, mas ao mesmo tempo, gerou o surgimento de grandes aglomerados urbanos (favelas), desemprego e degradação da dignidade humana, tudo isso contribuindo para os impactantes desequilíbrios sociais, condicionantes da criminalidade e da violência urbana.

A partir do ano de 1995, verifica-se um sensível aumento dos índices de criminalidade na cidade de Montes Claros, o que exigiu uma mudança de comportamento das pessoas. No intuito de conter o avanço da criminalidade, inúmeras estratégias foram adotadas pelos órgãos do sistema de defesa social e medidas de auto-proteção por parte da população, constatando-se não terem sido efetivas na contenção do problema.

Nesse aspecto, os índices de segurança pública[10] apresentados pela Polícia Militar de Minas Gerais, através do seu armazém de dados, indicam que houve um aumento bastante significativo do índice da criminalidade violenta[11] (ICV) em Montes Claros, conforme se pode visualizar no GRAF. 3:

---

[10] Os índices de segurança pública são construídos de forma padronizada, permitindo uma comparação entre as diversas localidades de responsabilidade de um determinado comando e também um acompanhamento da evolução da criminalidade ao longo do tempo (série histórica).

[11] O Índice de Criminalidade violenta é calculado através da fórmula: nº de ocorrências x 1000/população. Os crimes relacionados ao ICV são: Homicídios tentados e consumados, roubos, roubos a mão armada (assalto), Seqüestro (Cárcere privado), extorsão mediante seqüestro, latrocínios, estupros tentados e consumados.

GRÁFICO 3 - Crimes violentos registrados em Montes Claros – 1995 a 2007.
Fonte: COPOM 10º BPM

Uma análise detida nos índices de criminalidade violenta (ICV) das Regiões da Polícia Militar de Minas Gerais, no período de 2006 a 2007, permitiu classificar a 11ª RPM no ano de 2007, com uma das regiões de pior desempenho no Estado, conforme abaixo:

TABELA 1
Índice de Criminalidade Violenta por Regiões da Polícia Militar – 2002 a 2007

Ano / RPM	2002	2003	2004	2005	2006	2007	var 07/06
9 RPM	852,42	873,98	1115,12	1131,80	985,11	777,35	-21,09%
4 RPM	211,84	222,37	235,59	268,65	283,74	231,99	-18,24%
8 RPM	293,19	339,79	382,65	413,23	404,84	348,99	-13,79%
2 RPM	1009,70	1159,40	1055,10	940,66	815,31	718,58	-11,86%
1 RPM	1339,41	1915,46	1806,46	1543,55	1271,95	1124,29	-11,61%
6 RPM	125,33	135,12	120,91	142,31	140,89	132,71	-5,81%
12 RPM	163,11	195,89	189,66	220,96	219,03	207,81	-5,12%
3 RPM	463,17	562,60	536,01	431,81	338,17	321,27	-5,00%
15 RPM	174,29	183,67	202,51	233,17	256,44	248,48	-3,11%
16 RPM	246,47	260,38	263,96	284,81	375,99	380,56	1,22%
13 RPM	108,42	132,14	139,64	140,21	149,90	153,56	2,44%
14 RPM	222,79	250,92	271,14	335,33	291,81	301,82	3,43%
11 RPM	253,68	326,09	334,53	442,02	390,46	420,22	***7,62%***
7 RPM	152,41	166,30	178,24	203,54	194,58	216,97	11,51%
10 RPM	211,91	229,52	227,07	269,90	312,48	358,47	14,72%
5 RPM	299,79	291,66	374,56	431,10	481,98	564,82	17,19%

Fonte: Armazém de dados da PMMG. (grifo nosso)

No cenário atual, os órgãos públicos estão cada vez mais centrados na obtenção de resultados e na satisfação do seu cliente. Paralelamente à Reforma do Estado de Minas Gerais, a partir de 2003, e diante de um quadro ascendente da

criminalidade e violência, surge a possibilidade de se trabalhar na identificação de padrões sócio-espaciais da incidência dos delitos. Isso propiciou o fomento de novas estratégias de intervenção no problema baseadas em métodos e conceitos gerenciais. Nesse sentido, em 2007, a então 3ª RPM, elaborou um plano de gestão regional para direcionar todas as suas atividades e esforços disponíveis na busca de resultados.

4.2 A elaboração e implementação do PGI 2008 na 11ª RPM

A 11ª Região da Polícia Militar, Unidade de Direção Intermediária da PMMG, sediada na cidade de Montes Claros, foi instalada em 16/10/1980, recebendo a denominação inicial de Comando de Policiamento de Área 3 (CPA-3), e em virtude de ter sofrido algumas alterações em sua área territorial, ainda recebeu outras denominações. Recentemente, em 11 de fevereiro de 2008, através da Resolução nº 3.960, mais uma vez, teve sua denominação alterada, passando de 3ª RPM para a atual 11ª RPM.

Esta Região possui atualmente seis Unidades de Execução Operacional (UEOp), sendo: 30º Batalhão de Polícia Militar, sediado na cidade de Januária; 51º Batalhão de Polícia Militar, sediado em Janaúba; 2ª Companhia PM Independente, com sede na cidade de Taiobeiras; 10º Batalhão de Polícia Militar e 50º Batalhão de Polícia Militar (recém-criado em outubro de 2009 e instalado em março de 2010), sediados em Montes Claros e, cada qual, com responsabilidade territorial em parte desta cidade e em cidades adjacentes; e a 11ª Companhia PM Independente de Meio Ambiente e Trânsito, também com sede em Montes Claros, mas com responsabilidade territorial em todos os municípios da 11ª RPM e, especificamente, em relação aos policiamentos especializados de meio ambiente e trânsito rodoviário. A FIG. 10, a seguir, ilustra esta divisão territorial:

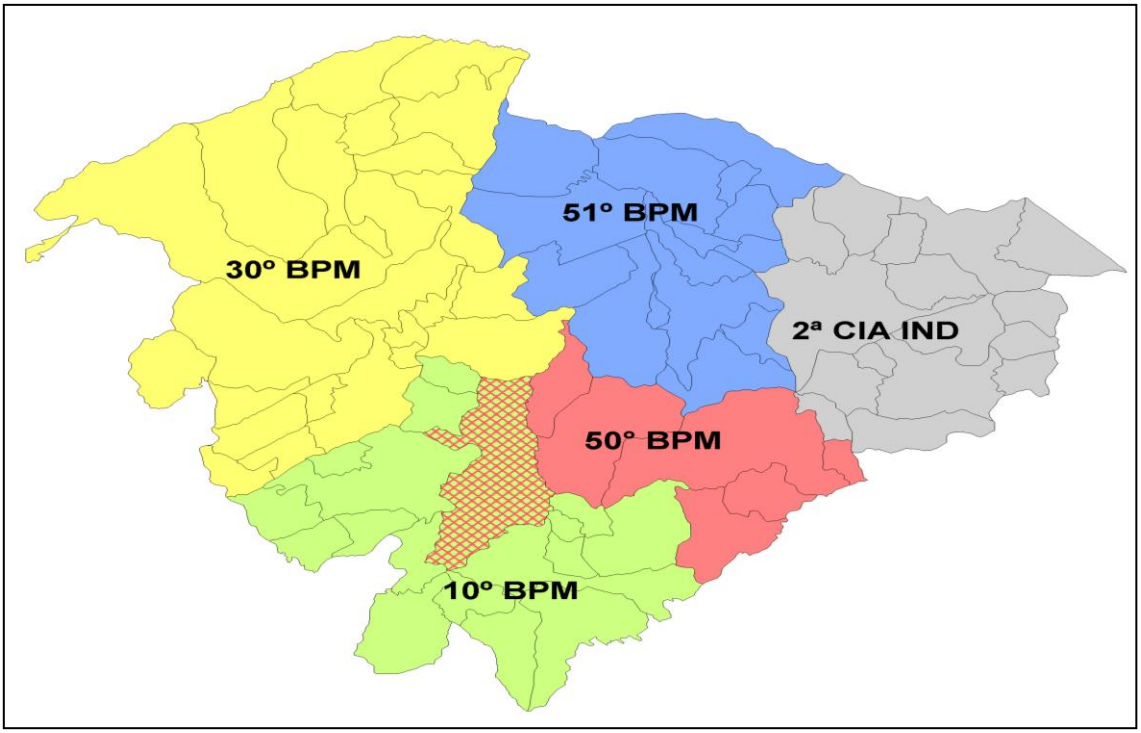


FIGURA 10 - Divisão territorial da 11ª RPM em Unidades de Execução Operacional
Fonte: Polícia Militar. 11ª RPM. Seção de Planejamento Operacional – Julho/2010

A atual 11ª RPM é responsável por setenta e sete municípios, correspondendo a uma área territorial de 101.032 Km², e uma população total estimada em 1.447.801 habitantes. Em âmbito estadual, era preciso vencer um grande desafio que era abandonar o ranking ascendente nos índices de criminalidade no Estado de Minas Gerais.

Assim, uma análise dos dados da criminalidade violenta na área de abrangência da 11ª RPM, realizada em junho de 2007, conforme TAB. 1, explicitou algumas deficiências em razão da ausência de um planejamento capaz de se traduzir em resultados de curto, médio e longo prazo. Diante disso, a 11ª RPM identificou a necessidade de fomentar uma intervenção técnica, que veio a se consolidar com a estruturação e desenvolvimento do Plano de Gestão Intermediária 2008 (PGI-2008)[12].

A elaboração do PGI 2008 e reedição do PGI 2009-2010 foram estratégias adotadas pelo Comando Regional da 11ª RPM, cuja articulação se deu conforme o QUAD. 5:

[12] Segundo o próprio Plano de Gestão Intermediária, este tem por finalidade promover o alinhamento das vertentes do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2007-2023, relativos aos programas e ações por áreas de resultado, assim como, basilado no delineamento do negócio, missão e visão estratégica da Polícia Militar de Minas Gerais.

QUADRO 5
Composição do PGI

Gestor	Comandante da 11ª RPM
Grupo Consultivo	Seção de Recursos Humanos
	Seção de Inteligência
	Seção de Planejamento Operacional
	Seção de Apoio Logístico
	Seção de Comunicação Organizacional
Grupo Temático	Colégio Tiradentes
	Comandantes das UEOp
	Gerente Regional de Saúde
Grupo Facilitador	Colaboradores militares e civis

Fonte: PGI 2008

A implementação desse Plano de Gestão representa um alinhamento com as vertentes do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2007-2023, bem como um desdobramento do Plano Estratégico da PMMG, estabelecendo programas e ações por áreas de resultado, bem como, a definição do negócio, missão e visão estratégica da Polícia Militar de Minas Gerais.

Desse modo, O PGI (MINAS GERAIS, 2008, p.8) definiu os seguintes parâmetros:

> 1) Negócio: Promover a paz social;
> 2) Missão: Proporcionar um ambiente seguro em Minas Gerais com participação das pessoas; proteger a vida; garantir a lei; reduzir o crime e o medo do crime;
> 3) Visão: Sermos reconhecidos como referência na produção de serviços públicos e orgulho do povo mineiro.

A metodologia utilizada foi o método SWOT, que auxiliou na identificação das potencialidades e das deficiências das Unidades. Na análise do ambiente externo foram listadas as oportunidades e ameaças, enquanto no ambiente interno, foram listados os pontos fortes e os pontos fracos.

Portanto, a matriz SWOT pode ser compreendida da seguinte forma:

- **S** - STRENGTH → Força: compreendem os pontos fortes de origem interna;
- **W** - WEAKNESS → Fraqueza: compreendem os pontos fracos de origem interna;
- **O** - OPPORTUNITY → Oportunidade: compreendem as oportunidades externas;
- **T** - THREAT → Ameaça: compreendem as ameaças externas.

Assim, o PGI (MINAS GERAIS, 2008, p. 6-7) traz em seu bojo a definição dos ambientes interno e externo:

> As ameaças são todas as forças ambientais incontroláveis pela Unidade, que cria obstáculo à sua ação estratégica, mas que poderá ou não ser evitada desde que conhecida em tempo hábil. São variáveis que podem afetar o desempenho organizacional, devido as suas condições adversas.
> As oportunidades são as forças ambientais incontroláveis pela Unidade, que podem favorecer a sua ação estratégica, desde que conhecida e aproveitada satisfatoriamente enquanto perdura. São variáveis que podem ensejar ocasiões favoráveis à Unidade, sendo preciso estar atento a esta realidade para captá-las e transformá-las em objetivos positivos.
> Os pontos fortes são características que podem influenciar positivamente no desempenho das atividades da Unidade/Seções. O ponto forte é a diferenciação conseguida pela Unidade que lhe proporciona uma vantagem operacional no ambiente organizacional.
> Os pontos fracos são características que podem influenciar negativamente no desempenho da organização. Ponto fraco é uma situação inadequada da organização que lhe proporciona uma desvantagem operacional no ambiente organizacional.

Para a estruturação e validação desse Plano de Gestão, foram ainda definidos seus objetivos e traçadas doze ações e projetos. Estes, por sua vez, constituem ferramentas que devem ser elaboradas pelo nível de execução operacional, representando o Plano Operacional, e se destinam à orientação final na implementação das ações propriamente ditas. Nas fases de monitoramento e avaliação, os projetos podem ser extintos ou ampliados conforme os resultados.

O PGI 2008 adotou seu modelo de gestão baseado numa visão otimista e estilo do tipo situacional, ou seja, com variações adequadas ao estado do grupo e da situação temporal, sendo imprescindível o aproveitamento do capital humano e da capacidade intelectual dos servidores, através do emprego racional e do principio do menor esforço físico. Torna-se, assim, fundamental, identificar e aproveitar bem as oportunidades do ambiente externo, fomentando a gestão participativa na melhoria da segurança pública local.

Para cada ação, foram estabelecidos projetos e metas a serem alcançados. As ações descritas pelo PGI 2008 foram estabelecidas a partir do apontamento de prioridades para o ano 2008, sob a concepção de um grupo de trabalho caracterizado pelo espírito profissional e senso de equipe, direcionado para a obtenção dos melhores resultados para a 11ª RPM.

Dentre as ações definidas pelo Plano de Gestão Intermediária, destacam-se as seguintes: Valorização do Público Interno; Priorizar a análise criminal e o

geoprocessamento; Ênfase na prevenção ativa; Redução das taxas de crimes violentos e homicídios; Inovação e investimento em qualificação profissional; Valorização e revitalização do PROERD; Otimizar a logística local e, principalmente, Aprimorar os métodos de avaliação, coordenação e controle das atividades policiais.

A efetiva implantação do PGI se deu em janeiro de 2008, sendo que o tempo demandado para essa ação, bem como, a análise e avaliação das metas do planejamento 2008, restringiram-se ao referido ano, por se constituir numa estratégia prioritária para conter o vertiginoso avanço da criminalidade violenta, sobretudo, na cidade de Montes Claros.

Nesse aspecto, o PGI dava seus passos iniciais, priorizando a gestão operacional e da gestão dos indicadores criminais, para criar as primeiras ferramentas de gestão, conforme figura a seguir:

FIGURA 11 - Implantação do PGI-2008 na 11ª RPM.
Fonte: Equipe Técnica do PGI 2008/11ª RPM

Uma análise histórica da evolução do ICV na 11ª RPM permite observar que 2005 e 2007 foram os anos em que se registraram os maiores índices em nove anos. Já em 2008, um ano após a implementação das estratégias do PGI, a Região apresentou uma redução significativa dos índices criminais na ordem de 32,50%, demonstrando sua eficiência quanto aos objetivos propostos, conforme TAB. 2:

TABELA 2
Índice de Criminalidade Violenta por Regiões da Polícia Militar

Ano / RPM	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	var 08/07
11 RPM	253,68	326,09	334,53	442,02	390,46	420,22	283,65	-32,50%
13 RPM	108,42	132,14	139,64	140,21	149,90	153,56	107,03	-30,30%
6 RPM	125,33	135,12	120,91	142,31	140,89	132,71	95,79	-27,82%
9 RPM	852,42	873,98	1115,12	1131,80	985,11	777,35	579,14	-25,50%
5 RPM	299,79	291,66	374,56	431,10	481,98	564,82	423,98	-24,94%
7 RPM	152,41	166,30	178,24	203,54	194,58	216,97	165,73	-23,62%
16 RPM	246,47	260,38	263,96	284,81	375,99	380,56	294,67	-22,57%
10 RPM	211,91	229,52	227,07	269,90	312,48	358,47	288,93	-19,40%
4 RPM	211,84	222,37	235,59	268,65	283,74	231,99	188,83	-18,61%
1 RPM	1339,41	1915,46	1806,46	1543,55	1271,95	1124,29	923,75	-17,84%
3 RPM	463,17	562,60	536,01	431,81	338,17	321,27	267,46	-16,75%
2 RPM	1009,70	1159,40	1055,10	940,66	815,31	718,58	603,74	-15,98%
12 RPM	163,11	195,89	189,66	220,96	219,03	207,81	178,65	-14,03%
15 RPM	174,29	183,67	202,51	233,17	256,44	248,48	222,60	-10,41%
14 RPM	222,79	250,92	271,14	335,33	291,81	301,82	286,00	-5,24%
8 RPM	293,19	339,79	382,65	413,23	404,84	348,99	330,85	-5,20%

Fonte: Armazém de dados da PMMG. (grifo nosso)

4.3 A reedição do PGI para o período 2009-2010.

Ao findar o ano de 2008, no intuito de dar continuidade ao modelo de gestão regional, o Plano de Gestão Intermediária foi aperfeiçoado, sendo reeditado para o biênio 2009/2010, com a inclusão de outras ferramentas, visando promover a redução sustentável dos indicadores criminais e aperfeiçoar os processos de trabalho focados na efetiva obtenção de resultados. Para tanto, adotou-se como metodologia complementar o “Balanced Scorecard”, tendo o método SWOT também orientado na formulação das estratégias desse novo Plano de Gestão.

O Balanced Scorecard ou BSC, trata-se de um modelo de gestão que auxilia as organizações a traduzir a estratégia em objetivos, facilitando sua compreensão e implementação. Outro importante componente do BSC é o mapa estratégico, que representa o elo perdido entre a formulação e a execução da estratégia. Ao aplicar essa nova metodologia, a 11ª RPM consegue projetar sua estratégia para a criação de um valor a longo prazo.

Assim, o Balanced Scorecard foi utilizado como meio para descrição da estratégia, interligando-a aos sistemas gerenciais em desenvolvimento na sede da 11ª RPM. Dessa forma, o BSC representa não apenas um sistema de mensuração,

mas um sistema de gestão estratégica capaz de garantir os resultados positivos almejados pela 11ª RPM.

O PGI (MINAS GERAIS, 2009, p. 9) estabeleceu como objetivos estratégicos da 11ª RPM os seguintes:

> • Promover a redução dos crimes e da violência, aumento da sensação de segurança e excelência na qualidade dos serviços prestados;
> • Assegurar elevado nível de satisfação dos profissionais de segurança pública;
> • Aperfeiçoar os processos de trabalho.

Em relação ao PGI 2009-2010, foram desenvolvidas novas ferramentas de gestão, aliadas àquelas constantes na FIG. 11, que foram aperfeiçoadas, sendo:

1) Programa Gerencial de Indicadores Criminais (PGIC): destina-se ao gerenciamento dos indicadores criminais do Acordo de Resultados por município. Fornece um relatório gerencial sintético, contendo o desempenho dos 77 municípios frente às metas pactuadas por cada município. As informações são visualizadas em forma de tabela de cores (verde - meta cumprida e vermelho - meta não cumprida) e de gráficos de controle. Foi a primeira ferramenta desenvolvida pela RPM, no início de 2008;

2) Escala Gerencial versões 1.0 e 2.0: Gestão das escalas de serviço em ambiente WEB nos 77 municípios da Região. Tem por finalidade colher informações do emprego de efetivo para confrontar com a incidência criminal, ou seja, verificar se os recursos humanos e logísticos estão sendo empregados de acordo com a demanda criminal. Oferece, também, relatórios de gestão contendo absenteísmo, horas trabalhas por PM, índice de disponibilidade de frota e avaliação de operações policiais;

3) PM Online versões 1.0 e 2.0: site institucional da 11ª RPM, veículo de comunicação organizacional da 11ª RPM com a comunidade norte-mineira;

4) PGI 2009-2010: Plano de Gestão Intermediária. Planejamento Tático da 11ª RPM;

5) Sistema de Gestão do Planejamento: permite o acompanhamento informatizado do PGI. Traz relatórios gerenciais contendo o desdobramento e andamento das ações estratégicas previstas no PGI;

6) Sistema de Controle de Processos e Inteligência: controle de processos administrativos disciplinares e acompanhamento de militares em situação de risco (desvios de conduta);

7) Agenda de Pendências: documento exclusivo do Comandante da 11ª RPM para encaminhamento de tarefas/projetos aos Comandantes de Unidade e Chefes de Seção da RPM;

8) Iso Montes Claros: disponibilizar estatística criminal diária da cidade de Montes Claros.

As figuras, a seguir, apresentam essas ferramentas contidas no PGI 2009-2010:

FIGURA 12 - Reedição do PGI 2009-2010 e as novas ferramentas da 11ª RPM - 2009.
Fonte: Equipe Técnica do PGI 2009-2010/11ª RPM.

FIGURA 13 - Reedição do PGI 2009-2010 e as novas ferramentas da 11ª RPM – 2010
Fonte: Equipe Técnica do PGI 2009-2010/11ª RPM.

O ciclo PDCA também foi utilizado para construção dos fluxogramas de funcionamentos das ações do PGI 2009-2011, bem como ferramenta de validação dessas ações, através de um sistema informatizado, denominado Programa Gerencial para Controle do Planejamento Estratégico (PGPE). Houve, ainda, a utilização dos Gráficos de Controle que são ferramentas de monitoramento da variação de um processo numa determinada linha de tempo, facilitando a análise por parte do gestor que deve estar atento às oscilações, uma vez que podem comprometer os resultados.

Nesse sentido, Levine (2005) assegura que os gráficos de controle representam um meio para monitorar variações nas características de um produto ou serviço, estudando a natureza da variabilidade do processo. Portanto, os gráficos de controle foram utilizados pela 11ª RPM para o monitoramento dos indicadores de criminalidade, produtividade e ação preventiva das Unidades.

Assim, para a elaboração de um planejamento bem estruturado, torna-se imprescindível desenvolver ações que garantirão seu sucesso. Essas ações são definidas com alcance de curto, médio e longo prazo, e executadas no planejamento por meio das estratégias (ANEXO C).

Nesse enfoque, o alinhamento entre as ações e estratégias foi desenvolvido em duas etapas seqüenciais visando promover a conscientização e instruir incentivos. Primeiramente, a conscientização se deu por meio de programas de comunicação interna e reuniões, aliado à criação de um sistema de avaliação e, por conseguinte, o sistema de mérito, buscando o engajamento dos servidores na busca dos objetivos e cumprimento das metas.

O sistema de avaliação possibilita avaliar a operacionalização do PGI 2009-2010, servindo ainda como ferramenta de apoio aos Comandos das Unidades para aferir o desempenho das frações PM frente às metas. Já o sistema de mérito, consiste numa ferramenta de premiação para os melhores desempenhos.

Dessa forma, tanto as ações do nível de execução, quanto as de assessoria, estavam alinhadas e aptas a proporcionarem os efeitos desejados dentro da estrutura organizacional. As ações com seus respectivos indicadores e metas descrevem o sistema de mensuração dos objetivos estratégicos propostos pelo PGI 2009-2010. Baseado nesses princípios e levando-se em consideração peculiaridades relacionadas à estrutura organizacional, esse plano de gestão foi estruturado através de ações específicas para o nível de execução e ações distintas para o nível de assessoria (ANEXO A e B).

QUADRO 6
Sistema de premiação – PGI 2009-2010/11ª RPM

Quadro de prêmios

PRÊMIOS PREVISTOS SEMESTRALMENTE

NÃO CUMULÁVEIS
Elogio Individual
Nota Meritória
Dispensa de Serviço
Menção Elogiosa Escrita

CUMULÁVEIS
Comendas
Medalhas
Certificado de Alto Desempenho oferecido pela 11ª RPM
Movimentação
Outros a critério do Comandante Regional

Fonte: PGI 2009-2010/11ª RPM

Assim, o Mapa Estratégico do PGI, abaixo, sintetiza todas as inovações ocorridas na gestão da segurança pública na 11ª RPM:

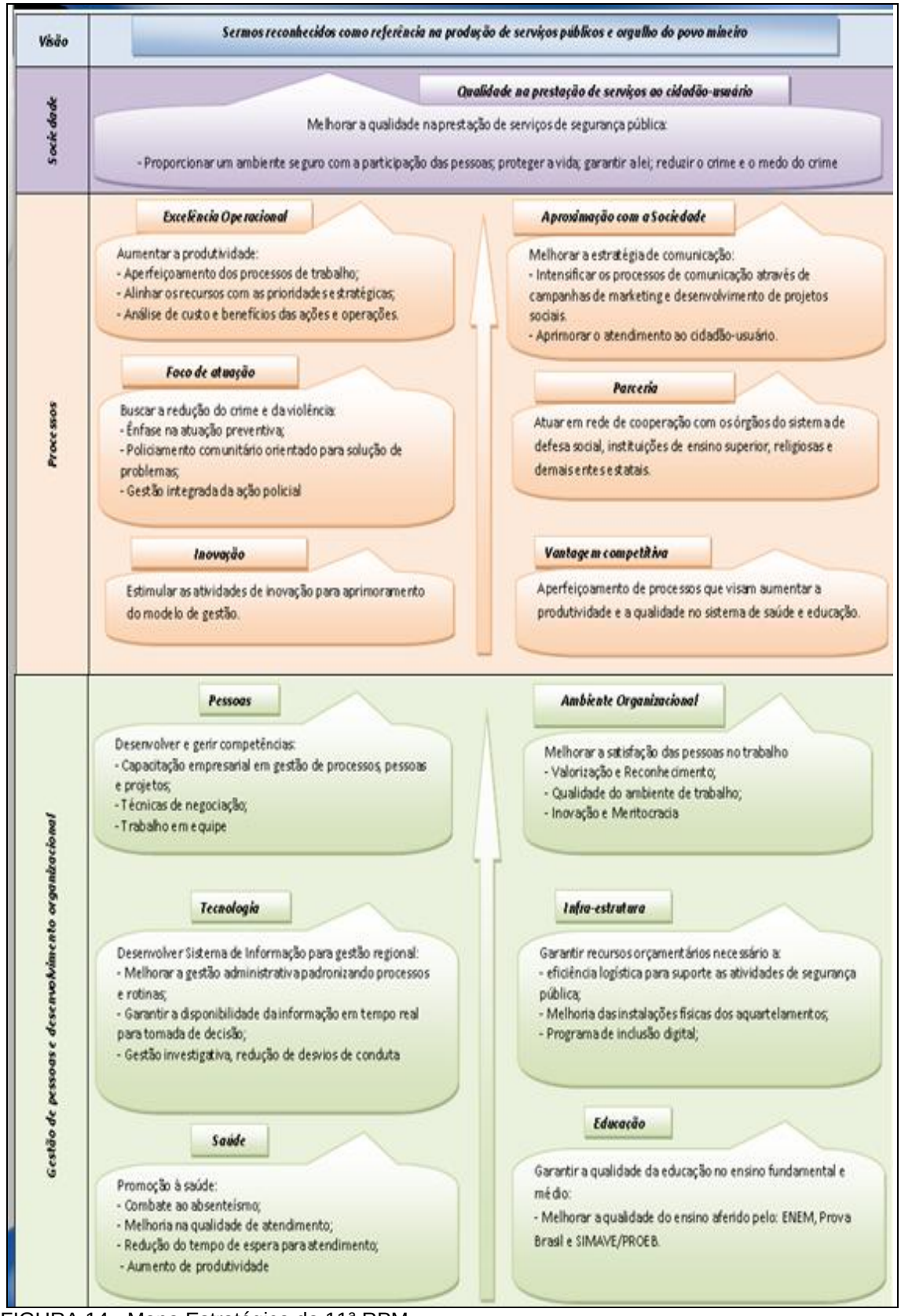


FIGURA 14 - Mapa Estratégico da 11ª RPM
Fonte: PGI 2009-2010/11ª RPM

De fato, tanto o PGI 2008, quanto o PGI 2009-2010, constituíram importantes mecanismos de gestão, passando a nortear toda a prestação do serviço de segurança pública ao cidadão norte mineiro. Portanto, verifica-se que vários investimentos foram realizados pela 11ª RPM na capacitação contínua dos seus policiais militares, na ampliação da prevenção ativa, na implementação de novas tecnologias, na valorização do público interno, enfim, inovações de sucesso que permitiram à Região se tornar referência em gestão da segurança pública no Estado de Minas Gerais.

CAPÍTULO V

5 METODOLOGIA DA PESQUISA

O objetivo deste capítulo é discorrer sobre o problema central desta pesquisa, bem como, seus pressupostos I e II, as variáveis e a metodologia utilizada neste estudo.

Nos estudos realizados sobre a administração gerencial, a medida mais comum se relaciona à inserção de ferramentas gerenciais na administração pública moderna para a obtenção de resultados e satisfação das necessidades dos cidadãos.

O problema central desta pesquisa foi verificar como a adoção das ferramentas de gestão na 11ª RPM contribuiu para a melhoria da atuação policial, na cidade de Montes Claros, no período de 2008 a 2010.

Esta pesquisa, por sua vez, propôs-se a avaliar a atuação da Polícia Militar, a partir das intervenções do PGI, cujas ferramentas gerenciais foram incorporadas à rotina do planejamento, coordenação e controle do emprego do efetivo policial e ao monitoramento da criminalidade local.

O pressuposto I desta pesquisa foi que a implantação do PGI, baseado no emprego de ferramentas de gestão, na cidade de Montes Claros, no período de 2008 a 2010, contribuiu para a melhoria da atuação da Polícia Militar.

Para a comprovação do pressuposto I, analisou-se o emprego das ferramentas de gestão implementadas pelos Planos de Gestão Intermediária, 2008 e 2009-2010, analisando-se o cenário da criminalidade em que estas estavam inseridas, identificando-se os objetivos propostos e as formas de inclusão dessas ferramentas nas atividades administrativas e operacionais da 11ª RPM, visando otimizar a gestão da atividade policial em busca de melhores resultados para a cidade de Montes Claros. Os procedimentos acima indicados, adotados nesta pesquisa, permitiram verificar a confirmação deste pressuposto.

Por sua vez, o pressuposto II desta pesquisa foi que a aplicação de conceitos da administração gerencial propicia uma adequada metodologia de trabalho para os gestores da segurança pública.

Quanto aos objetivos, tratou-se de pesquisa do tipo descritiva, uma vez que buscou estabelecer relações entre as variáveis e verificar os pressupostos elaborados para o estudo na pesquisa de campo. Quanto à natureza, tratou-se de pesquisa de natureza quantitativa e qualitativa, pois, pretendeu-se verificar se a adoção das ferramentas de gestão na 11ª RPM contribuiu para a melhoria da atuação policial na cidade de Montes Claros, no período de 2008 a 2010. Nesse sentido, foram aplicados questionários com perguntas abertas, bem como consulta ao banco de dados existente no 10º e 50º BPM, Unidades de Execução Operacional da 11ª RPM.

Para Gil (2002), a pesquisa se trata de um processo de desenvolvimento do método cientifico cujo objetivo é descobrir respostas para as indagações propostas no estudo. Quanto à pesquisa descritiva, referido autor assinala que tem finalidade observar, registrar, descrever, analisar e correlacionar fatos, sem que haja a interferência do pesquisador. Esse tipo de pesquisa envolve o uso de técnicas padronizadas de coleta de dados, questionário e observação sistemática.

Esta pesquisa foi desenvolvida tendo o suporte metodológico de Marconi & Lakatos (2007), adotando-se como método de abordagem o método hipotético-dedutivo, no intuito de verificar se a melhoria da atuação policial, após a implantação do PGI com o emprego das ferramentas de gestão, na cidade de Montes Claros, entre 2008 e 2010, poderia ser explicada a partir de teorias existentes sobre a administração gerencial.

Utilizou-se nesta pesquisa como método de procedimento, o método comparativo e o estatístico, visto que foram avaliados os resultados da pesquisa de campo, através da aplicação dos questionários com perguntas abertas e exposição dos dados estatísticos, e comparadas essas informações com aquelas levantadas na caracterização do objeto de pesquisa.

Neste estudo, para compreensão do tema, utilizou-se como técnica de pesquisa, a pesquisa documental e a bibliográfica. Esta foi estruturada por meio de uma seleção teórica de autores contemporâneos da administração gerencial, bem como, a pesquisa documental, composta por planos, diretrizes e outros documentos normativos pertinentes, aprovados em seu âmbito de competência federal e estadual e, ainda, normas internas aprovadas pela PMMG.

Foi igualmente utilizada a observação direta intensiva por meio da aplicação de questionários com perguntas abertas que se restringiu à cidade de

Montes Claros, sendo aplicados aos Comandantes da 11ª RPM (APÊNDICE A), 10º e 50º BPM (APÊNDICE B), à Equipe Técnica, e ainda a um colaborador civil (APÊNDICE C), os quais participaram da implantação e operacionalização do PGI na cidade de Montes Claros.

Para a delimitação do universo desta pesquisa, a definição dessa população se baseou no grau de relevância e participação desses agentes e gestores na implantação do PGI na 11ª RPM.

Após a aplicação dos questionários, procedeu-se à análise de conteúdo, enfatizando as informações e sua importância para o trabalho científico, trabalhando-as de forma a buscar uma correlação com os pressupostos estabelecidos, visando à elucidação das questões propostas na pesquisa.

Segundo Moraes (1999), para se realizar uma boa análise de conteúdo, não se deve limitar à descrição, sendo importante ir além e atingir uma compreensão mais ampla do conteúdo das informações através das técnicas de inferência e interpretação. Neste aspecto, verifica-se que a análise de conteúdo possibilita o atendimento de inúmeras necessidades de pesquisadores, principalmente, àqueles voltados para uma abordagem qualitativa.

No capítulo seguinte, será explicitada a análise e interpretação das informações obtidas pela pesquisa de campo, especificamente quanto aos questionários com perguntas abertas aplicados à população alvo dessa pesquisa.

CAPÍTULO VI

6 OS REFLEXOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO PGI NA ATUAÇÃO OPERACIONAL DA PMMG NA CIDADE DE MONTES CLAROS

Neste Capítulo proceder-se-á a uma análise dos resultados da presente pesquisa por meio dos questionários aplicados a agentes e gestores específicos com participação, seja na elaboração ou na operacionalização das ações do PGI, no período de 2008 a 2010. Serão também apresentados dados estatísticos alusivos ao universo dessa pesquisa, bem como, uma possível relação entre o emprego das ferramentas gerenciais e a melhoria da atuação policial na cidade de Montes Claros.

6.1 Análise dos resultados do PGI na percepção do Comando da 11ª RPM, 10º e 50º BPM

Na atualidade, pós-reforma do Estado, verifica-se consideráveis avanços na gestão dos órgãos de Segurança Pública no Brasil, com destaque para a PMMG, contudo, ainda não há registros de uma sistemática avaliação do emprego de planos estratégicos institucionais correlacionados a melhoria da atuação policial.

Neste contexto, pretende-se avaliar a contribuição do PGI, elaborado em bases da administração gerencial, para o alcance dos resultados na 11ª RPM, especificamente, na cidade de Montes Claros. Empiricamente, tem-se a idéia de que o emprego das ferramentas gerenciais contribuiu para a melhoria da atuação policial na 11ª RPM.

Dessa forma, Sapori (2007, p. 116) enfatiza:

> [...] Ao contrário do que geralmente se propaga na opinião pública, as evidências empíricas disponíveis permitem constatar que as polícias militares, apesar da cultura militar, têm-se adequado de forma mais efetiva e competente à configuração democrática em nossa sociedade. Há um processo de modernização nessas organizações [...]

Considerando as duas Unidades de Execução Operacional (UEOp) da 11ª RPM (10º BPM e 50º BPM), sediadas em Montes Claros, foram aplicados questionários aos Comandantes da 11ª RPM, 10º e 50º BPM e, ainda, à Equipe Técnica do PGI, bem como, a um colaborador do mundo civil, os quais participaram da implantação do PGI na cidade de Montes Claros. Assim, a definição dessa população se baseia na relevância e participação desses agentes e gestores no universo da pesquisa.

A pesquisa de campo empreendida em nível de comando se restringiu à aplicação dos questionários aos Comandantes da 11ª RPM, 10º e 50º BPM. Primeiramente, foi possível constatar que a motivação do Comando Regional ao implantar o PGI na 11ª RPM se originou da necessidade de estabelecer uma nova dinâmica para os serviços prestados à sociedade. Necessariamente, isso implicava em aprimorar o planejamento, a organização, a direção, a coordenação e o controle das tarefas a serem executadas na atividade operacional, culminando na elaboração do Plano Estratégico Regional e desenvolvimento de ferramentas gerenciais capazes de acompanhar os desempenhos administrativos e operacionais na 11ª RPM.

Nesse aspecto, as principais ferramentas elaboradas visando o aprimoramento da atuação da Polícia Militar, na cidade de Montes Claros, foram o próprio PGI, tendo como suporte o Programa de Gestão dos Indicadores Criminais (PGIC) e o ISO Montes Claros, que, de forma simples e prática, permitiram um contínuo acompanhamento dos dados estatísticos pelos Batalhões PM. Por fim, a Escala Gerencial, que permitiu o controle de todas as escalas em todos os municípios da 11ª RPM, além de emitir relatórios de horas trabalhadas, índice de absenteísmo, etc.

Outra questão pontuada pelo Comandante da 11ª RPM é que, em decorrência da implantação do PGI-2008, na cidade de Montes Claros, detectaram-se várias evidências de avanços na forma de atuação da Polícia Militar, não só em Montes Claros, mas em todos os outros municípios da região. A concepção da cultura de se mensurar o trabalho através da definição de metas levou, conseqüentemente, a uma divisão setorizada das áreas de responsabilidade de cada Unidade. Há que se ressaltar, também, a análise estatística criminal que se tornou mais acessível aos servidores, passando a ser utilizada como suporte para o direcionamento dos recursos humanos e logísticos, principalmente, na distribuição

de efetivo e viaturas. O socorrimento às frações que apresentavam uma tendência de crescimento da criminalidade também passou a ser feito com base nos indicadores formulados pelo PGI.

No tocante às estratégias utilizadas pela 11ª RPM, no período de 2005 a 2007, para o enfrentamento da criminalidade violenta, antes da implantação do PGI, constata-se que não existiam instrumentos para mensuração de metas, portanto, o "termômetro" das ações da Polícia Militar era o próprio clamor social, a mídia e impressões empíricas dos servidores. A 11ª RPM já detinha uma cultura incipiente no tocante à estatística, mas ainda não havia critérios bem definidos de atuação voltada para o resultado. Desse modo, as estratégias adotadas pela 11ª RPM chegavam a produzir algum resultado positivo, mas, por si só, não possibilitava um emprego racional dos recursos disponíveis, não auxiliando na maximização dos esforços.

Em relação aos resultados alcançados pela 11ª RPM, no período de 2008 a 2010, sobretudo quanto à forma de atuação da Polícia Militar, não há dúvidas de que todo o planejamento foi calcado nos mecanismos de avaliação e acompanhamento fornecidos pelas ferramentas gerenciais, sem as quais não haveria meios de se controlar os resultados nem interferir nas demandas que se mostrassem necessárias.

As ferramentas de gestão desenvolvidas pelo PGI foram muito bem recepcionadas pelo Comando Geral da PMMG, sendo expostas em apresentação à Corregedoria da PM e em reunião promovida pela 3ª Seção do Estado-Maior da PM (PM/3)[13], além da 11ª RPM ter recebido visitas de outras RPM para compartilhar conhecimento e desenvolvimento de tecnologias, a partir dos programas desenvolvidos pela PM, na cidade de Montes Claros.

Quanto às Unidades de Execução Operacional (10º e 50º BPM), constata-se que seus respectivos Comandantes estão convictos de que após a implantação do PGI, no período de 2008 a 2010, o emprego das ferramentas de gestão possibilitou às Unidades monitorar os principais elementos relacionados ao nível de execução e assessoria, contribuindo para a obtenção de melhores resultados. De fato, a gestão das informações na 11ª RPM se tornou mais célere e contribuiu de forma decisiva para melhoria dos planejamentos e operações policiais.

[13] 3ª Seção do Estado-Maior da PM (PM/3) é responsável pela assessoria do Comando Geral quanto às questões relacionadas ao planejamento e emprego operacional da PMMG.

Referente ao emprego das ferramentas ter se traduzido em avanços e possibilitado a introdução de novas estratégias direcionadas para melhoria da atuação policial, na cidade de Montes Claros, prevalece o entendimento de que o monitoramento constante dos resultados obtidos pelas Unidades, em virtude das exigências do PGI, propiciou a identificação de alguns pontos fracos, implementando-se, a partir daí, novas estratégias para solução desses problemas. Há que se ressaltar que, além das ferramentas de gestão administrativa, foram desenvolvidas ferramentas para aferir índices estatísticos da criminalidade, bem como, a escala gerencial no intuito de facilitar a gestão das ações e operações policiais.

Na visão desses Comandantes de Unidades, o emprego das ferramentas gerenciais é fundamental para o bom desempenho da Instituição, denotando profissionalismo, ao passo que utiliza critérios técnicos para realização de investimentos, mudanças internas e avaliação dos resultados. Tais ferramentas, dada sua excelência, são perfeitamente aplicáveis em toda a PMMG.

No período de 2005 a 2007, ainda não havia um monitoramento constante da criminalidade na cidade de Montes Claros e as ferramentas empregadas nessa tarefa eram precárias, sendo que as percepções sobre a criminalidade eram extraídas de maneira empírica. Essa conduta refletia de maneira negativa na atuação da Polícia Militar, já que a alocação dos recursos não obedecia a critérios definidos, o que culminava na utilização difusa dos esforços da UEOP. Outra constatação era de que, naquele período, cada Comandante de Unidade tinha sua forma de combater o crime, os dados estatísticos eram de difícil acesso, o que comprometia os resultados. Após a criação do PGI, no período de 2008 a 2010, a 11ª RPM se despontou dentre as primeiras regiões do Estado com maior índice de redução da criminalidade.

Após a implantação do PGI, a PM passou a focar suas ações nos pontos críticos da atividade policial, objetivando um aumento da efetividade da sua atuação, através da motivação do efetivo e potencialização das atividades preventivas, em especial, o desenvolvimento de projetos sociais e monitoramento rotineiro dos indicadores de Segurança Pública. Portanto, houve uma mudança de postura, sendo que as atividades operacionais passaram a ser direcionadas por dados científicos, melhorando a forma de atuação do policial militar na conquista de resultados.

6.2 Análise dos resultados do PGI na percepção da Equipe Técnica (idealizadores/colaboradores que participaram da elaboração e implementação do PGI-2008 e PGI 2009-2010)

A pesquisa de campo empreendida em nível técnico se restringiu à aplicação de questionários à Equipe Técnica e a um colaborador, que participaram diretamente da elaboração e operacionalização das ferramentas contidas no PGI.

Diante das informações colhidas, verifica-se que o Plano de Gestão da 11ª RPM foi resultante de um cenário bastante desfavorável. Á época, inexistia um planejamento tático, a nível regional, para delinear e orientar as atividades de execução operacional, figurando a 11ª RPM, no final de 2007 e início de 2008, entre as Regiões da Polícia Militar com pior desempenho no Estado, frente às metas do Acordo de Resultados. Nos trabalhos de diagnóstico, constatou-se que a cidade de Montes Claros correspondia por cerca de 50% da criminalidade na circunscrição regional, sendo que os gestores, embora dispusessem de ferramentas de análise criminal, não tinham como aferir a efetividade do emprego operacional, ou seja, se os recursos humanos e logísticos disponíveis estavam sendo empregados de acordo com as necessidades apontadas pelas estatísticas criminais, bem como a produtividade dos militares.

No cerne desta questão, aflorou deficiências de ordem tecnológica que impactavam diretamente na obtenção dos resultados: ausência de sistema de gestão informatizado para controle do lançamento de efetivo e viaturas, sistema de análise criminal centralizado e manual, vinculado exclusivamente à P/3 das Unidades (as informações não eram disseminadas até o “chão de fábrica”). Em linhas gerais foram esses os principais aspectos relacionados à cidade de Montes Claros, embora o planejamento tivesse uma amplitude regional, com muito mais vertentes e áreas envolvidas.

Quanto aos métodos, critérios ou fundamentos utilizados para a elaboração do PGI e seleção das ferramentas, primeiramente se utilizou a coleta de todos os dados e mapeamento dos riscos por micro região. Em seguida, focou-se nos lugares com maiores ocorrências, assim classificados pela cor verde, amarela e vermelha (Matriz e Plano de ação). Houve a elaboração de um Plano de Ação com base na ferramenta SWOT. Basicamente, os métodos empregados foram a matriz

SWOT, a metodologia BSC - Balanced Scorecard, o Ciclo PDCA e a construção e desenvolvimento de sistemas informatizados de gestão regional no ambiente WEB.

No que se refere ao monitoramento da criminalidade violenta na cidade de Montes Claros, foram utilizados todos os sistemas desenvolvidos em ambiente WEB (Online), sendo: Escala Gerencial, Informativo Semanal Operacional (ISO Montes Claros), Sistema de Gestão do Planejamento; GEPPAD (Sistema para Gestão dos Processos Administrativo e Desvio de Conduta dos Policias Militares e formação de grupos de riscos), Sistema de Gestão do Núcleo de Prevenção Ativa (Controle e Gestão das atividades de Direitos Humanos, Polícia Comunitária, PROERD e JCC – Jovens Construindo Cidadania).

O trabalho desenvolvido pela Equipe Técnica se divide em três grandes grupos: a) Alinhamento estratégico: planejamento de acordo com os objetivos institucionais; b) Desenvolvimento e manutenção dos sistemas; c) Controle de Qualidade dos dados e treinamento e; d) Análise, controle e monitoramento do desempenho das Unidades com base nos indicadores estratégicos e regionais. Dessa forma, procura-se fazer um monitoramento contínuo em busca de mais melhorias.

Estabelecendo-se uma comparação quanto à forma de atuação policial, sob a ótica da administração pública gerencial, entre os períodos de 2005 a 2007 e 2008 a 2010, verifica-se, de modo empírico, que houve avanços, partindo-se de um modelo gerencial de atuação policial anacrônico, para um novo modelo pautado em ações coordenadas, metodologia, técnica e instrumentos de gestão. A partir de então, construiu-se uma Polícia ainda mais especializada e preparada, conseqüentemente, oferecendo uma prestação de serviço de melhor qualidade. Em termos de ganhos, isso garantiu à 11ª RPM sair dos últimos lugares para o primeiro lugar, no final de 2008, na redução do ICV. (ANEXO D).

Em relação aos avanços promovidos no PGI 2009-2010 comparado ao PGI 2008, este tinha por objetivo precípuo estabelecer a metodologia a ser consolidada nos planos posteriores, para alavancar estratégias de desenvolvimento e crescimento no que tange aos fatores considerados críticos ao sucesso da 11ª RPM. Outra vertente daquele planejamento, de curto prazo, era viabilizar o desempenho da região frente aos indicadores do Acordo de Resultados, visando à reversão do cenário pessimista no qual se encontrava inserida.

Alcançado o objetivo inicial, o PGI 2009/2010 tem seu ápice direcionado para manutenção dos resultados alcançados, efetivando ações de caráter prático que levaram ao sucesso do que outrora fora planejado, ou seja, seu foco estava direcionado em manter a região em uma excelência, destacando-se no cenário estadual, o que efetivamente ocorreu. A partir de então, a 11ª RPM já possuía pessoal treinado nos postos de comandos, os quais passaram a ser multiplicadores dessa filosofia regional aos demais comandados e, ao mesmo tempo, atuavam como monitores de acompanhamento dos índices que compunham todo o PGI.

A tabela, a seguir, vem comprovar os últimos resultados alcançados pela 11ª RPM, no ano de 2010, finalizando entre as quatro melhores Regiões do Estado em índices de redução da criminalidade violenta:

TABELA 3
Classificação geral das Regiões da PM por número absoluto de crimes violentos em Minas Gerais – ano de 2010.

	Total CV 2010	Variação 2009/2010	Posição 2010
15 RPM	1.078	-47%	1
7 RPM	1.444	-43%	2
14 RPM	1.639	-37%	3
11 RPM	2.275	-27%	4
16 RPM	542	-21%	5
13 RPM	558	-21%	6
9 RPM	3.901	-18%	7
8 RPM	1.640	-16%	8
10 RPM	1.043	-16%	9
5 RPM	2.156	-14%	10
6 RPM	629	-13%	11
3 RPM	2.244	-12%	12
17 RPM	690	-11%	13
18 RPM	811	-11%	14
1 RPM	17.583	-9%	15
4 RPM	2.307	-6%	16
12 RPM	2.299	-3%	17
2 RPM	9.015	-3%	18

Fonte: Armazém de dados da PMMG.

Referente aos resultados obtidos pela 11ª RPM, entre 2008 e 2010, principalmente, quanto à forma de atuação da Polícia Militar, baseada no emprego de ferramentas gerenciais, há fortes evidências de que o êxito alcançado pela região possui uma estreita relação com as metodologias e ferramentas de gestão contempladas no planejamento, constituindo-se num produto de ênfase na meritocracia, no foco em resultados e na valorização das pessoas.

Tais comprovações vêm corroborar com as teorias dos autores Abrucio (1997), Bresser Pereira (2006), Durante & Zavataro (2007), dentre outros, uma vez que estes afirmam que na administração pública moderna, a grande inovação está justamente na forma de controle, que ao invés de se focar em processos, concentra-se e prioriza os melhores resultados.

Conforme o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995, p. 16):

> Na administração pública gerencial a estratégia volta-se (1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade, (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados, e (3) para o controle ou cobrança a *posteriori* dos resultados. [...] Em suma, afirma-se que a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins).

Nesse sentido, toda a construção e implantação do PGI foi orientada na aplicação do Modelo de Gestão Carismática, envolvendo outros seguimentos e participações civis, o que originou novos parceiros e, ainda, pelo Modelo de Polícia Comunitária, onde a população faz o primeiro papel de agente de Segurança Pública, através da denúncia ou diálogo gerado pela aproximação entre Polícia Militar e Comunidade, por meio do PGI.

6.3 A atuação da PM em Montes Claros após a implementação do PGI

A partir de então, a forma de atuação da PM, na cidade de Montes Claros, passou a ser direcionada em conformidade com as diretrizes e estratégias previstas no Plano de Gestão Intermediária. Para se atingir os objetivos almejados pela 11ª

RPM, foram necessários investimentos em logística, treinamento, capacitação, valorização profissional, sistema de avaliação e mérito e outros suportes motivacionais, como forma de priorizar a valorização interna e o reconhecimento, através da concessão de recompensas e premiações aos melhores desempenhos.

Nesse sentido, houve melhorias nas formas de coordenação e controle, com o emprego de ferramentas gerencias no monitoramento da criminalidade e violência, otimizando-se os processos e definindo os objetivos estratégicos e as metas a serem atingidas pela 11ª RPM.

Nesse ambiente de avanços na Segurança Pública, em Montes Claros, houve uma redução bastante significativa dos índices criminais no período de 2008 a 2010, em relação ao período de 2005 a 2007. O gráfico abaixo apresenta uma evolução, ano a ano, em números absolutos da criminalidade violenta:

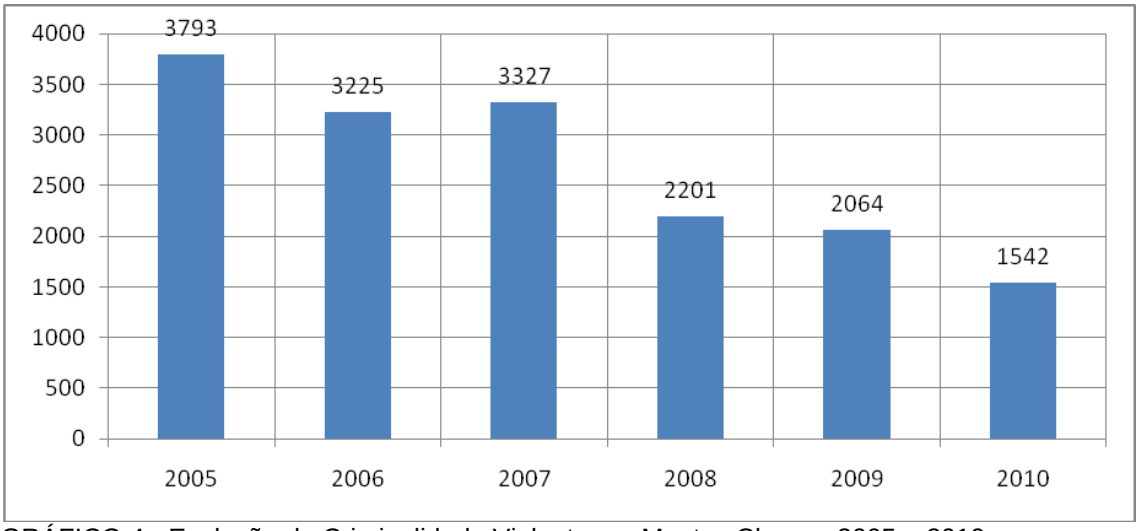


GRÁFICO 4 - Evolução da Criminalidade Violenta em Montes Claros - 2005 – 2010.
Fonte: Iso Online/11ª RPM

O GRAF. 5, a seguir, demonstra os resultados alcançados pela 11ª RPM, no período de 2005-2007, quando inexistia um Plano de Gestão da atividade policial na cidade de Montes Claros. O somatório desses três anos indica ter havido um registro de mais de 10.000 mil crimes violentos. Já o período seguinte (2008-2010), foi registrado menos de 6.000 mil crimes violentos, registrando-se uma considerável redução da criminalidade.

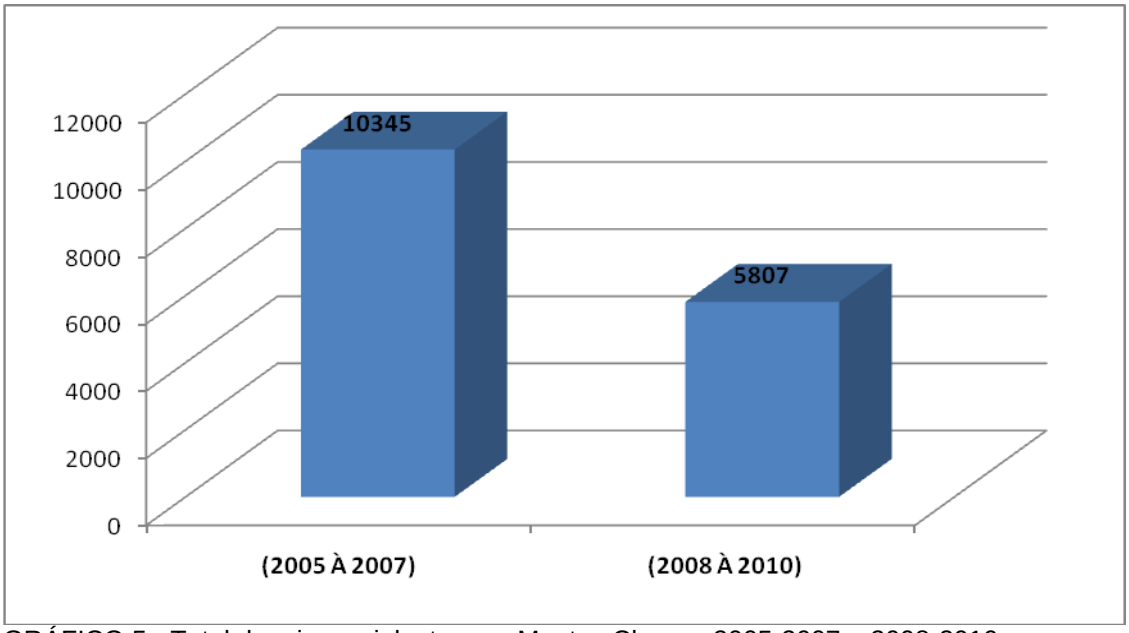


GRÁFICO 5 - Total de crimes violentos em Montes Claros - 2005-2007 e 2008-2010.
Fonte: Iso Online/11ª RPM

Nesse contexto geral de transformações, inovações e investimentos na Segurança Pública em Minas Gerais, o Plano de Gestão Intermediária, com emprego de ferramentas gerenciais, representa um importante instrumento de gestão para a melhoria da atuação policial na 11ª RPM.

Dessa forma, o PGI prestou importante colaboração para a consecução dos resultados da 11ª RPM, no período de 2008 a 2010, sobretudo na cidade de Montes Claros, aliado aos investimentos realizados pelo governo de Minas Gerais.

Finalmente, corroborando esta pesquisa, Durante & Zavataro (2007, p. 84) ressaltam:

> Mais do que se ater a indicadores tradicionais, que são de fácil obtenção, o que se busca com um modelo apropriado é a avaliação do desempenho e a busca de estratégias capazes de oferecer melhor serviço policial. Resta, assim, a curiosidade de analisar quais as melhores estratégias de policiamento em termos de incidência criminal e medo do crime. Evidências sugerem que o policiamento voltado para a comunidade, o policiamento de resolução de problemas e a participação política de grupos comunitários nos assuntos atinentes à segurança pública podem contribuir para a melhoria do serviço prestado pelas polícias e, neste caso, indicadores de encontros com a polícia, qualidade do serviço prestado, atitude da mídia em relação à polícia, entre outros, devem permear o espectro de um modelo de avaliação.

Desse modo, percebe-se, assim, que o Plano de Gestão Intermediária da 11ª RPM constitui um adequado modelo de avaliação regional, pois se vale de

estratégias que têm contribuído para a melhoria da atuação da Polícia Militar na cidade de Montes Claros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para a compreensão deste objeto de estudo, o emprego de ferramentas de gestão na 11ª RPM: uma análise do PGI na cidade de Montes Claros nos anos de 2008 a 2010, buscou-se, inicialmente, rever alguns conceitos inerentes à Administração Gerencial. Destaca-se que o conceito proposto por Abrucio (1997), Gómez (2002), Bresser Pereira (2006), Domingues (2008), e outros, quanto à reforma gerencial, aplica-se ao recente cenário apresentado pelo Estado de Minas Gerais, com a elaboração do choque de gestão de 1ª e 2ª gerações, do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2007-2023, revestido de inúmeras ações e objetivos estratégicos de médio e longo prazo, que compõem o grande marketing governamental: “Minas – O melhor Estado para se viver”.

Quanto aos determinantes teóricos do embasamento teórico selecionados para esta pesquisa, constantes no Capítulo I, entendimento prevalecente entre os autores, outrora nominados, gira em torno da concepção de que a reforma da administração pública propiciou a revitalização do serviço público, dando-lhe uma nova roupagem, abrindo espaço para novas experiências, concebidas a partir da capacidade empreendedora dos gestores públicos, através de ações inovadoras, dinamismo, presteza e celeridade, ingredientes indispensáveis ao modelo gerencial, possibilitando-lhes o exercício de uma boa administração.

Conforme apresentado, as práticas burocráticas weberianas representaram um grave problema gerador da ineficiência na Administração Pública, dado o seu caráter de inflexibilidade e rigidez. Por sua vez, o modelo gerencial, sob vários aspectos, tem o mérito de direcionar o setor público, com maior flexibilidade e eficiência, para a obtenção de resultados, priorizando o atendimento das necessidades dos cidadãos.

A inserção da administração gerencial na PMMG foi fundamental para promover grandes mudanças e avanços na estrutura da Organização, sobretudo, em relação à melhor gestão das atividades policiais, alinhadas ao plano governamental e direcionadas ao atingimento dos objetivos da Instituição.

Nos Capítulos II, III e IV que trataram sobre a caracterização do objeto de estudo, buscou-se apresentar o contexto geral da reforma gerencial em Minas Gerais, ocorrida no início de 2003, quando o governo instituiu o Acordo de

Resultados no intuito de promover uma contratualização da gestão como mecanismo de controle dos gestores públicos.

O Capítulo II se destinou a traçar o caminho da Administração Pública Gerencial em Minas, abordando os passos seguidos pelo governo para a grande transformação do Estado através de um “choque de gestão”, focado em resultados e no atendimento das demandas sociais.

Já o Capítulo III, tratou do contexto da administração gerencial na PMMG, abordando os primeiros sinais indicativos de evolução da organização policial, nos anos 90, com a introdução do geoprocessamento, do policiamento comunitário e da prevenção criminal. Em 2004, a PMMG se destacou como um bom exemplo do avanço na gestão da segurança pública no Brasil, desenvolvendo um sistema de indicadores de desempenho operacional dos Batalhões e Companhias PM, denominado “Controle Científico da Polícia”. Posteriormente, com a reforma gerencial do Estado, no firme propósito de alinhamento às políticas públicas de governo, a PMMG estabeleceu suas diretrizes e criou seu Plano Estratégico definindo os rumos da Instituição.

Por outro lado, o Capítulo IV, inicialmente apresentou uma rápida contextualização da cidade de Montes Claros, abordando aspectos inerentes a sua localização no Estado, importância sócio-econômica e cultural, bem como questões relativas à criminalidade local e resultados alcançados pela 11ª RPM. Em seguida, fez-se uma abordagem sobre a implantação do Plano de Gestão Intermediária (PGI-2008), desenvolvendo-se as primeiras ferramentas gerenciais, e no período seguinte (2009-2010), ocorre uma reedição do PGI com a inclusão de novas ferramentas direcionadas à obtenção dos melhores resultados para a 11ª RPM, especialmente, para a cidade de Montes Claros.

O problema central desta pesquisa foi verificar, no período de referência, como a adoção de ferramentas de gestão, na 11ª RPM, contribuiu para a melhoria da atuação policial na cidade de Montes Claros.

A implantação do PGI na 11ª RPM ocorreu num cenário bastante desfavorável, marcado por restrições orçamentárias e de pessoal e, ainda, pelo considerável aumento da criminalidade na cidade de Montes Claros. Assim, surgia uma eminente necessidade de intervenção no modelo de gestão, até então adotado pela 11ª RPM, inexistindo um planejamento estratégico, a nível regional, que disciplinasse as atividades de execução operacional da Polícia Militar.

A construção do PGI se baseou na definição e identificação de valores internos e externos, bem como, na elaboração de mecanismos de controle da atividade policial, por meio das ferramentas gerenciais, necessárias à obtenção de melhores resultados.

Diante desse quadro de dificuldades, durante a implementação do PGI, a 11ª RPM recebeu grandes investimentos por parte do Estado, destacando-se dentre eles, o aumento do efetivo policial, a aquisição de novas viaturas e equipamentos, os quais foram fundamentais para a elaboração do planejamento e execução das atividades policiais. Paralelamente a isso, vários outros investimentos foram realizados pela 11ª RPM, como a capacitação contínua dos seus policiais militares, a ampliação da prevenção ativa, a implementação de novas tecnologias, a valorização do público interno, etc.

No Capítulo V, tratou-se da metodologia da pesquisa utilizando-se autores como Moraes (1999) que discorre sobre a análise de conteúdo da pesquisa de campo; Gil (2002) que trata a respeito da pesquisa descritiva; e Marconi & Lakatos (2007) que aborda a questão dos métodos de abordagem, com destaque para o método hipotético-dedutivo.

O Capítulo VI, que se incumbiu da análise e interpretação dos dados da pesquisa, mostra a evolução do fenômeno criminal em Montes Claros, antes e após a implantação do PGI, apresentando resultados bastante satisfatórios quanto à redução da criminalidade violenta. Os questionários com perguntas abertas aplicados aos Comandantes da 11ª RPM, 10º e 50º BPM, à Equipe Técnica do PGI, e ainda a um colaborador civil, aliado aos resultados conquistados pela Região, constantes nos gráficos 4 e 5, comprovam os pressupostos deste estudo, ao passo que o PGI inseriu uma nova postura gerencial aos gestores da segurança pública, que se expandiu ao nível de execução, contagiando todo o corpo de servidores e, conseqüentemente, melhorando a atuação da Polícia Militar na cidade de Montes Claros, no período de 2008 a 2010.

Assim, a pergunta de pesquisa elaborada para este estudo foi respondida e os objetivos propostos foram alcançados, pois se mostrou, sem desprezar a grande transformação ocorrida no Estado de Minas Gerais, sobretudo os significativos investimentos realizados pelo governo na segurança pública, principalmente, com a aquisição de novas viaturas e equipamentos policiais, que o emprego das ferramentas gerenciais na 11ª RPM cumpriu sua finalidade, reforçando

a necessidade de constantes investimentos na Instituição e valorização dos recursos humanos e logísticos existentes para se atingir melhores resultados.

Há que se ressaltar que a 11ª RPM tem sob sua responsabilidade uma extensa área territorial, o que requer, além da continuidade do PGI, o qual assume grande relevância no direcionamento das atividades policiais para a consecução dos resultados, constantes investimentos na Instituição e valorização dos recursos humanos e logísticos existentes, para suprir as demandas regionais e possibilitar o cumprimento dos objetivos propostos para esta Região.

Conclui-se, finalmente, ser imprescindível que todos os policiais militares incorporem as novas estratégias adotadas pela PMMG, notadamente os níveis de gestão, para a efetivação plena dos objetivos da Instituição, criando mecanismos contínuos de monitoramento da criminalidade e de coordenação e controle da atividade policial.

No entanto, o presente objeto de pesquisa poderá ser melhor compreendido se outros estudos, envolvendo diretamente o grau de satisfação e a sensação de segurança da população com os serviços prestados pela Polícia Militar, forem realizados objetivando completar a visão evidenciada nesse trabalho.

Os principais achados e conclusões desta pesquisa permitem sugerir:

- A continuidade desse modelo de gestão regional para os próximos anos, promovendo-se as necessárias adaptações e inovações, com projeção, assim como o Plano Estratégico da PMMG, para o ano 2023;
- A expansão do PGI para as demais regiões do Estado, principalmente aquelas que apresentam um quadro significativo de aumento da criminalidade;
- A realização de cursos de capacitação para gestores, baseado no modelo de gestão gerencial, abrangendo todos os comandantes de frações operacionais, os quais agirão como multiplicadores dessa filosofia gerencial.

Por fim, buscando sintetizar a reprodução das idéias contidas nesta pesquisa, encerramos os trabalhos nas sábias palavras dos teóricos da administração gerencialista, Metcalfe, L. & Richards, S. (1989), que afirmam que o setor público não se encontra inserido num contexto onde as velhas verdades possam ser reafirmadas, o que requer o desenvolvimento de novos princípios. A administração pública deve apostar na inovação a confiar na imitação. Enfim, a

melhoria da gerência pública não se prima apenas em estar atualizada com as transformações da iniciativa privada, mas, sobretudo, na abertura de novos caminhos.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos Escola Nacional de Administração Pública - ENAP**, n. 10, 52 p. Brasília: Editoração Eletrônica, 1997.

_____. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da Administração Pública à luz da experiência internacional recente. In: PEREIRA, L.C. Bresser e SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 173-199.

Andrade, R. & L. Jacoud, orgs. (1993) **Estrutura e Organização do Poder Executivo** – V. 2. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública - ENAP.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, 1995.

CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma do Estado. In: PEREIRA, L.C. Bresser; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 15-19.

DOMINGUES, Bernadete Lima. **O Princípio da Eficiência como diretriz da reforma da Administração Pública no Brasil e da implementação do modelo gerencial, com destaque para o Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: FJP, 2008.

DURANTE, M. O. & ZAVATARO, B. Limites e desafios da evolução da gestão em segurança pública no Brasil: a importância do uso de indicadores de avaliação de desempenho. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, Fundação Seade, v. 21, n. 1, p. 76-91, jan/jun. 2007. Disponível em: <http://www.seade.gov.br>; <http://www.scielo.br>. Acesso em: 10 mar. 2011.

EDWARD, J. David. **Influência do gerencialismo na administração pública**. Departamento de Ciência Política da Universidade de Tennessee em Chattanooga, 2002.

FÉLIX, Cléa Maria Reis. A prática de competências gerenciais no setor público. **Revista da Administração Pública.** Gestão Municipal: Novas práticas, Novos Saberes. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

FERREIRA, Valeriano M. A reforma administrativa no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. In: LAMOUNIER, Bolívar; FIGUEIREDO, Rubens (org.) **A Era FHC:** um balanço. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GÓMEZ, Carmen Pinheiro. Reforma administrativa no governo FHC. Documento de pesquisa, 2000. In: BRESSAN, Silvio. Reforma Administrativa. In: LAMOUNIER, Bolívar & FIGUEIREDO, Rubens (org.). **A era FHC:** um balanço. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.

GONÇALVES, José Ernesto Lima. **Processo, que processo?** São Paulo: 2000.

GUERZONI FILHO, Gilberto. Tentativas e perspectivas de formação de uma burocracia pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, ano 47, v. 120, n. 1, jan.- abr. 1996.

HAMEL, Gary & PRAHALAD, C. K. **Competindo pelo futuro.** Rio de Janeiro: Campus, 1995.

HOBSBAWM, Eric. **Era dos Extremos:** o breve Século XX. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLMES, M. & SHAND, D. Management reform: some practitioner perspectives on the past ten years. Governance, v. 8, n. 4, 1995. In: ABRUCIO, Luís Fernando. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 10, 1997, p. 11.

LAMOUNIER, Bolívar & FIGUEIREDO, Rubens (org.). **A era FHC:** um balanço. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.

LAUDARES, Paula. **Gestão Estratégica – O caminho para a transformação**. Belo Horizonte: INDGTecs, 2008.

LEITE, Marcos Esdras. Década 70: A imigração e o caos urbano em Montes Claros. **II Simpósio Regional de Geografia "Perspectivas para o cerrado no século XXI".** Universidade Federal de Uberlândia, 2003.

LEVINE, M. David; **Estatística – Teoria e Aplicações**. 3ª Ed. Rio de Janeiro: LTC, 2005.

MALIN, Ana Maria Barcellos. **Estado e Sociedade da Informação no Brasil:** uma investigação sobre o papel da informação na gestão pública. Rio de Janeiro: UFRJ, 2003.

MARCONI, M. de A. & LAKATOS, E. M**. Fundamentos de metodologia científica.** 6.ed. São Paulo: Atlas, 2007.

METCALFE, L. & RICHARDS, S., ***La modernización de la gestión pública.*** Madri: INAP, 1989.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. **Plano de Gestão Intermediária 2008.** Montes Claros: Terceira Região da Polícia Militar, 2008.a

_____. **Plano de Gestão Intermediária 2009-2010.** Montes Claros: Décima Primeira Região da Polícia Militar, 2009.b

_____. **Plano Estratégico da PMMG, para vigência no período de 2009-2011**. Belo Horizonte: Comando Geral, 2009.

_____. **Diretriz de Gestão para Resultados**. Diretriz nº 001/2010- CG. Organiza e disciplina o Sistema Integrado de Gestão para Resultados da PMMG. Belo Horizonte: Assessoria de Gestão para Resultados/Estado-Maior, 2010.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2007-2023**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão, 2007.

MORAES, Roque. Análise de conteúdo. **Revista Educação,** Porto Alegre, v. 22, n. 37, 1999.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento Estratégico Conceitos, Metodologia e Práticas**. São Paulo: Atlas, 2008. 303 p.

PEREIRA, L.C. Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. In: _____; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

_____. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: PEREIRA, L.C. Bresser; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 21-38.

PETERS, B. G. Reorganizando o governo em uma era de contenção e compromisso. Dados. Rio de Janeiro, v. 35, n. 3, 1992. In: ABRUCIO, Luís Fernando. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, n.10, 1997.

SAPORI, Luís Flávio. **Segurança Pública no Brasil:** desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SOUZA, Renato Vieira de; REIS, Gilberto Protásio dos. **Gestão para resultados na segurança pública em Minas Gerais**: uma análise sobre o uso de indicadores na gestão da Polícia Militar e no sistema de Defesa Social. In: Revista Segurança com Cidadania. Brasília-DF: SENASP/Ministério da Justiça, 2010.

STOFFAES, Christian. **A crise da economia mundial**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1991.

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

APÊNDICES

APÊNDICE A - Questionário aplicado ao Cmt da 11ª RPM

QUESTIONÁRIO

Indicadores	Perguntas
Melhoria da atuação/serviço policial.	1) O que motivou a implantação de um plano de gestão na 11ª RPM e quais são as principais ferramentas de gestão utilizadas para aprimorar a atuação da Polícia Militar na cidade de Montes Claros? 2) No ano de 2008, ano de implantação do PGI, foi detectado algum avanço na forma da atuação policial em Montes Claros? Quais? 3) Como a 11ª RPM, na cidade de Montes Claros, trabalhava a questão da criminalidade violenta, antes da implantação do PGI, e quais eram os mecanismos utilizados para enfrentamento do problema no período de 2005 a 2007? Essas estratégias produziam algum resultado positivo? 4) É possível fazer uma relação entre os resultados alcançados pela 11ª RPM, sobretudo em relação á forma de atuação da Polícia Militar, no período de 2008 a 2010, e o emprego das ferramentas de gestão na cidade de Montes Claros? 5) Qual a percepção do comando da Instituição PMMG sobre o emprego dessas ferramentas de gestão na 11ª RPM, em Montes Claros? Houve a expansão de algumas das ferramentas constantes no PGI para alguma outra Região do Estado?

APÊNDICE B - Questionário aplicado aos Comandantes do 10º e 50º BPM

QUESTIONÁRIO

Indicadores	Perguntas
Melhoria da gestão da Segurança Pública. Introdução de novas estratégias.	1) No período de 2008 a 2010, após a implantação do PGI, com emprego das ferramentas de gestão, verificou-se alguma melhoria na gestão da segurança pública na sede da UEOP, em Montes Claros? 2) O emprego de ferramentas de gestão permitiu à Unidade obter algum avanço ou possibilitou a introdução de novas estratégias direcionadas para melhoria da atuação policial? 3) Qual a visão do Comando da Unidade a respeito do e emprego dessas ferramentas de gestão na obtenção de resultados para a Polícia Militar? 4) Antes da implantação do Plano de Gestão Intermediária (PGI), como a Unidade tratava a questão da criminalidade violenta no período de 2005 a 2007? Como era a atuação da Polícia Militar? 5) Pode-se fazer uma relação entre os resultados obtidos pela Unidade, sobretudo em relação à forma de atuação policial, especificamente, na cidade de Montes Claros, após a implementação do PGI?

APÊNDICE C - Questionário aplicado à Equipe Técnica do PGI. (idealizadores/colaboradores que participaram da elaboração e implementação do PGI-2008 e PGI 2009-2010)

QUESTIONÁRIO

Indicadores	Perguntas
Gestão gerencial focada em resultados.	1) O que motivou a implantação de um plano de gestão na 11ª RPM, na cidade de Montes Claros? 2) Quais foram os métodos, critérios ou fundamentos utilizados pela equipe técnica para a elaboração desse plano de gestão e seleção das ferramentas? 3) Quais são as principais ferramentas de gestão utilizadas pela 11ª RPM para monitoramento da criminalidade violenta na cidade de Montes Claros no período de 2008 a 2010? 4) Como é o trabalho desempenhado pela equipe técnica no monitoramento e gestão dessas ferramentas? 5) É possível fazer uma comparação em termos da forma de atuação policial, sob a ótica da administração pública gerencial, em relação aos períodos de 2005 a 2007 e 2008 a 2010, no que se refere ao emprego das ferramentas de gestão? 6) Quais foram os avanços promovidos no PGI (2009/2010) em relação ao PGI (2008)? 7) Pode se creditar os resultados obtidos pela 11ª RPM, sobretudo na forma de atuação da Polícia Militar, especificamente, na cidade de Montes Claros, no período de 2008 a 2010, após o emprego das ferramentas de gestão?

ANEXOS

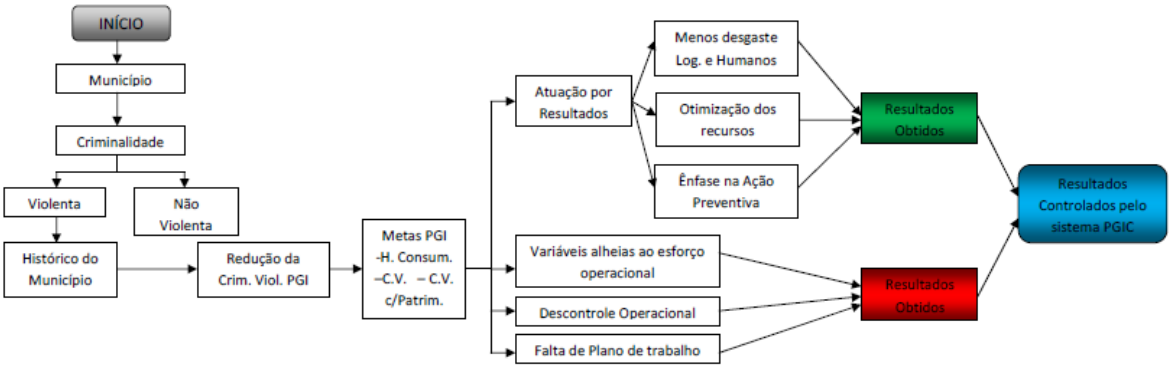
ANEXO A – Ações para o nível de execução.

AÇÃO 1 – REDUÇÃO DOS INDICADORES DE CRIMINALIDADE VIOLENTA

RESPONSÁVEL	METODOLOGIA	ESTRATÉGIA	INDICADORES *	META	PLANO DE AÇÃO
UNIDADES E SUAS FRAÇÕES	**Balanced ScoreCard** **PDCA – Controlado pelo PGIC**	**Estratégia de Enfoque** **Estratégia de Estabilidade**	- Crimes violentos - Crimes violentos contra o patrimônio - Homicídio consumado	- Redução de 6% -Redução de 6% - Redução de 6%	Deverá ser desenvolvido por cada UEOp em conjunto com suas respectivas frações.

** Metodologia de construção dos indicadores – anexo "A" e o detalhamento das metas para os municípios - anexo "B".*

FLUXOGRAMA DE FUNCIONAMENTO DA AÇÃO

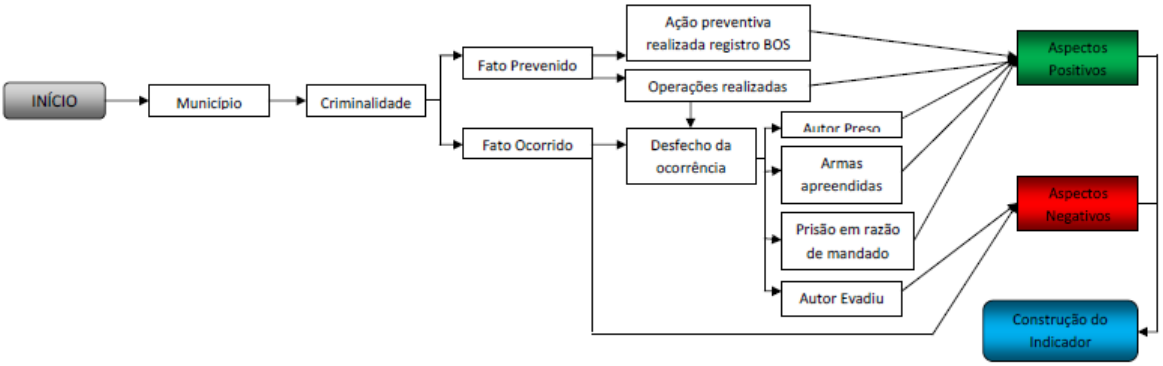


AÇÃO 2 – VALORIZAÇÃO DA PRODUTIVIDADE E ÊNFASE NA AÇÃO PREVENTIVA

RESPONSÁVEL	METODOLOGIA	ESTRATÉGIA	INDICADORES	META	PLANO DE AÇÃO
UNIDADES E SUAS FRAÇÕES	**Balanced ScoreCard** **PDCA – Controlado pelo PGPE**	**Estratégia de Desenvolvimento**	- (A) Indicador de produtividade* - (B) Indicador de eficiência das ações de prevenção ativa* - Indicador Geral: (A+B)/2	- Maior ou igual a 60 - Maior ou igual a 60 - Maior que 60	Deverá ser desenvolvido por cada UEOp em conjunto com suas respectivas frações.

** Metodologia de construção dos indicadores – anexo "A" e detalhamento das metas para os municípios- anexo "B".*

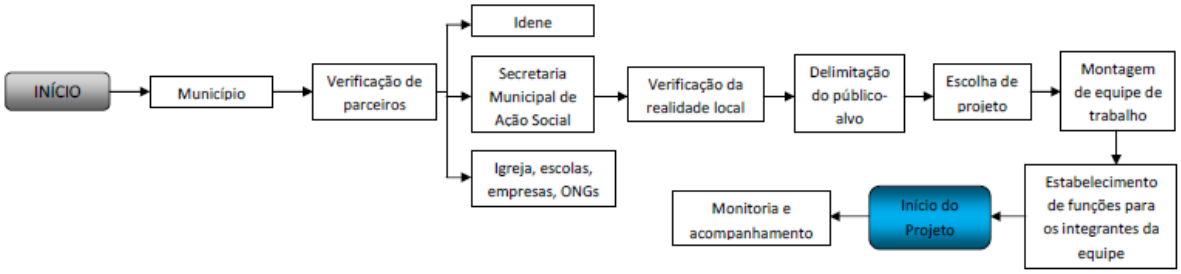
FLUXOGRAMA DE FUNCIONAMENTO DA AÇÃO



AÇÃO 3 – PARTICIPAÇÃO EM PROJETOS SOCIAIS

RESPONSÁVEL	METODOLOGIA	ESTRATÉGIA	INDICADOR	META/2009	PLANO DE AÇÃO
UNIDADES E SUAS FRAÇÕES	**PDCA – Controlado pelo PGPE**	**Estratégia de Soluções Completas**	Desenvolvimento de projetos sociais para prevenção da criminalidade, preferencialmente destinados a juventude	Pelo menos 01 (um) projeto por município com população até 20.000 habitantes; Pelo menos 02(dois) projetos por município com população acima de 20.000 habitantes.	Deverá ser desenvolvido por cada UEOp em conjunto com suas respectivas frações.

FLUXOGRAMA DE FUNCIONAMENTO DA AÇÃO

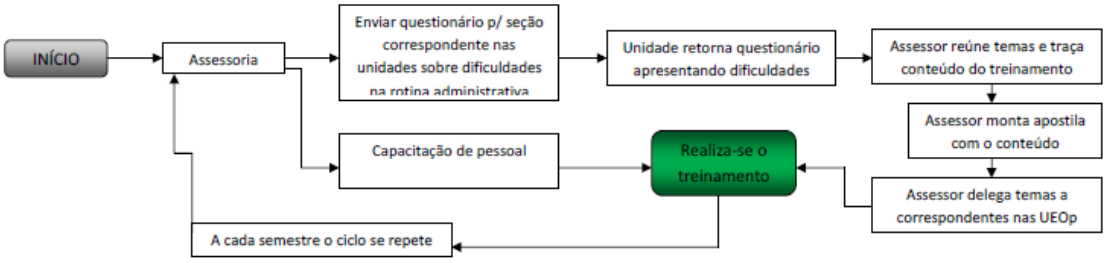


ANEXO B - Ações para o nível de assessoria

AÇÃO 4 – QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL DA ADMINISTRAÇÃO

RESPONSÁVEL	METODOLOGIA	ESTRATÉGIA	INDICADOR	CRONOGRAMA	META	
ASSESSORIAS P/1 P/2 P/3 P/4 P/5	PDCA	Estratégia de Enfoque	- Porcentagem de funcionários treinados em técnicas de gestão administrativas, melhoria dos processos de trabalho e ferramentas de gestão da qualidade. - Casos de melhoria no desempenho e iniciativas dos funcionários (economia de custo, redução de processos, aumento do rendimento, entre outras)	1º trimestre/09	Treinar 100% do pessoal empregado nas atividades administrativa das Unidades de Execução Operacional e da RPM.	PLANO DE AÇÃO DEVERÁ SER DESENVOLVIDO POR CADA ASSESSORIA
				2º trimestre/09		
		Estratégia de Estabilidade		3º trimestre/09	Capacitar 100% do pessoal empregado em função de comando, até nível de Destacamento PM.	
				4º trimestre/09		
				1º trimestre/10	Quantidade de sugestões e idéias para melhoria da qualidade, dos processos e soluções de problemas.	
				2º trimestre/10		
				3º trimestre/10	Aumento do índice de adoção de sugestões	
				4º trimestre/10		

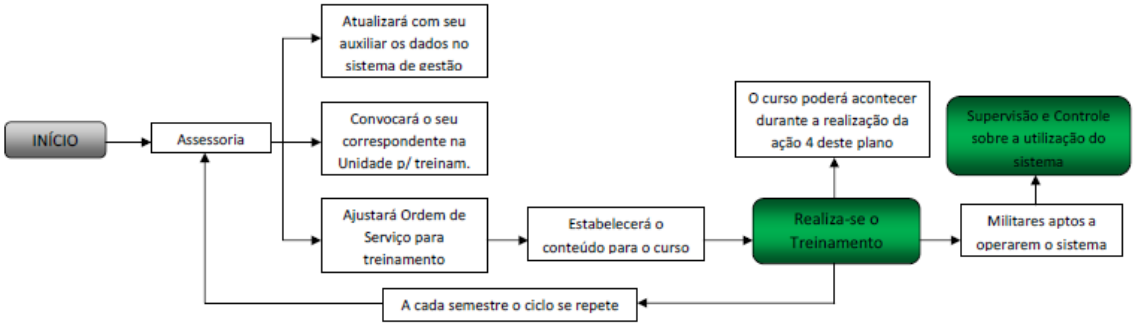
FLUXOGRAMA DE FUNCIONAMENTO DA AÇÃO



AÇÃO 5 – DESENVOLVIMENTO E MANUTENÇÃO DOS SISTEMAS DE TECNOLOGIA PARA GESTÃO REGIONAL

RESPONSÁVEL	METODOLOGIA	ESTRATÉGIA	OBJETIVO	CRONOGRAMA	META	
ASSESSORIAS P/1 (pessoal) P/2 (desv. Cond.) P/3(esc. Gerenc.) P/4 (logist.) P/5(pmonline)	PDCA	Estratégia de Enfoque	Desenvolvimento e Implementação dos sistemas de gestão regional e treinamento de usuários.	1º trimestre/09	Funcionamento do sistema em todas as UEOp	PLANO DE AÇÃO DEVERÁ SER DESENVOLVIDO POR CADA ASSESSORIA
				2º trimestre/09		
		Estratégia de Estabilidade	Manutenção do sistema e monitoramento de sua utilização	3º trimestre/09	Correta utilização do sistema e uso gerencial de suas ferramentas	
				4º trimestre/09		
			Manutenção do sistema e monitoramento de sua utilização	1º trimestre/10	Correta utilização do sistema e uso gerencial de suas ferramentas	
				2º trimestre/10		
			Manutenção do sistema e monitoramento de sua utilização	3º trimestre/10	Correta utilização do sistema e uso gerencial de suas ferramentas	
				4º trimestre/10		

FLUXOGRAMA DE FUNCIONAMENTO DA AÇÃO

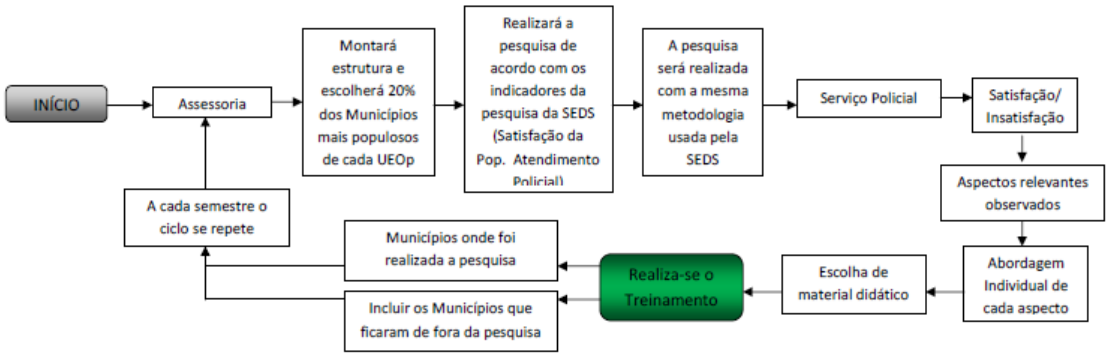


AÇÃO 6 – QUALIDADE NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS AOS CIDADÃOS-USUÁRIOS

RESPONSÁVEL	METODOLOGIA	ESTRATÉGIA	INDICADOR*	CRONOGRAMA	META	PLANO DE AÇÃO DEVERÁ SER DESENVOLVIDO POR CADA ASSESSORIA
P/1	**Balanced ScoreCard** **PDCA**	**Estratégia de Estabilidade**	- Indicador Geral de Satisfação (IGS) do Cidadão com o Atendimento Policial - Indicador de letalidade (IL) da ação policial	1º trimestre/09	Realização de pesquisa na cidade sede de cada UEOp para aferição dos indicadores em nível regional	
				2º trimestre/09		
				3º trimestre/09	Treinamento dos policiais para melhoria nos aspectos avaliados pelos indicadores.	
				4º trimestre/09		
				1º trimestre/10	- IGS melhorar em 10% - IL melhorar em 5%	
				2º trimestre/10		
				3º trimestre/10		
				4º trimestre/10		

** Conforme metodologia desenvolvida pela Superintendência de Avaliação e Qualidade da Atuação do Sistema de Defesa Social*

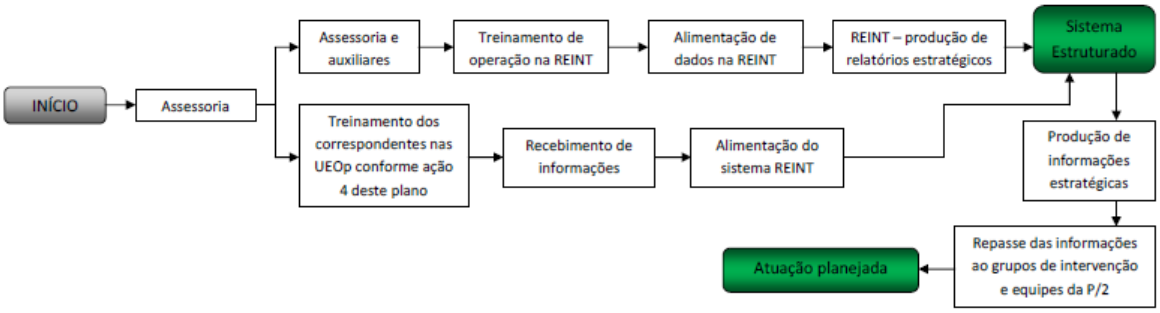
FLUXOGRAMA DE FUNCIONAMENTO DA AÇÃO



AÇÃO 7 – CRIAÇÃO DO CADASTRO DE VÍNCULOS CRIMINAIS PARA OS CRIMES DE HOMICÍDIO NA REINT

RESPONSÁVEL	METODOLOGIA	ESTRATÉGIA	OBJETIVO	CRONOGRAMA	META	PLANO DE AÇÃO DEVERÁ SER DESENVOLVIDO POR CADA ASSESSORIA
P/2	**PDCA**	**Estratégia de Enfoque**	Criação do cadastro de vínculos criminais para os crimes de homicídio na Reint	1º trimestre/09	Desenvolvimento e adaptação do programa.	
				2º trimestre/09	Lançamento de dados e disponibilização de relatórios para o grupo de intervenção e proteção a vida	
		Estratégia de Estabilidade		3º trimestre/09	Manutenção, acompanhamento e avaliação da utilização do sistema	
				4º trimestre/09		
				1º trimestre/10		
				2º trimestre/10		
				3º trimestre/10		
				4º trimestre/10		

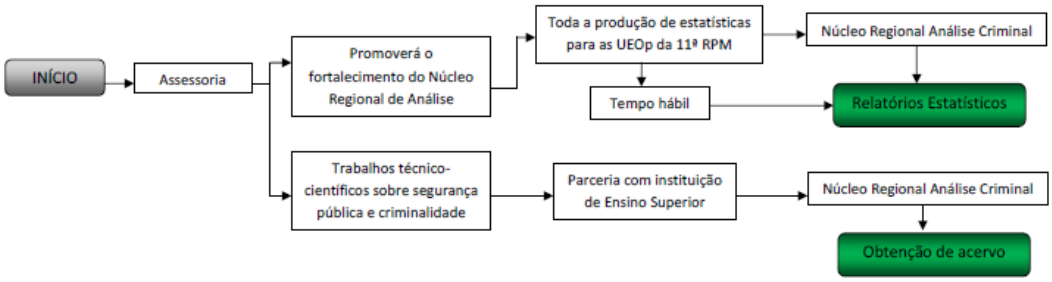
FLUXOGRAMA DE FUNCIONAMENTO DA AÇÃO 7



AÇÃO 8 – MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO NÚCLEO REGIONAL DE ANÁLISE CRIMINAL E INCENTIVO A PRODUÇÃO TÉCNICO-CIENTÍFICA EM SEGURANÇA PÚBLICA

RESPONSÁVEL	METODOLOGIA	ESTRATÉGIA	OBJETIVO	CRONOGRAMA	META	PLANO DE AÇÃO DEVERÁ SER DESENVOLVIDO POR CADA ASSESSORIA
P/3	PDCA	Estratégia de Estabilidade	Acompanhamento estatístico dos indicadores de criminalidade das UEOP	1º trimestre/09	Produção de relatórios semanais e decenais	
				2º trimestre/09		
			Desenvolvimento de trabalho de pesquisa, em parceria com Instituições de Ensino Superior, para a interpretação e compreensão dos fenômenos da criminalidade e violência, obtendo para o acervo do núcleo as publicações produzidas desses estudos.	3º trimestre/09	Mínimo 1 trabalhos	
				4º trimestre/09		
				1º trimestre/10	Mínimo 2 trabalhos	
				2º trimestre/10		
				3º trimestre/10	Mínimo 2 trabalhos	
				4º trimestre/10		

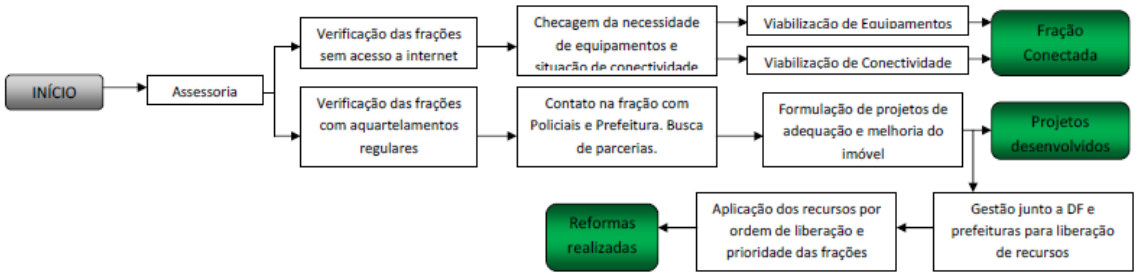
FLUXOGRAMA DE FUNCIONAMENTO DA AÇÃO



AÇÃO 9 – MELHORIA DAS INSTALAÇÕES FÍSICAS DOS AQUARTELAMENTOS E DISPONIBILIZAÇÃO DE ACESSO À INTERNET EM TODAS AS FRAÇÕES DA 11ª RPM

RESPONSÁVEL	METODOLOGIA	ESTRATÉGIA	OBJETIVO	CRONOGRAMA	META	PLANO DE AÇÃO DEVERÁ SER DESENVOLVIDO POR CADA ASSESSORIA
P/4	PDCA	Estratégia de Enfoque	Disponibilização de acesso à internet às frações da 11ª RPM, em toda sua infra-estrutura.	1º trimestre/09	100% das frações	
				2º trimestre/09		
		Estratégia de Estabilidade	Adequação e melhoria dos aquartelamentos que se encontram em situação regular ou ruim de conservação	3º trimestre/09	Pelo menos 5 aquartelamentos	
				4º trimestre/09		
				1º trimestre/10	Pelo menos 5 aquartelamentos	
				2º trimestre/10		
				3º trimestre/10	Pelo menos 5 aquartelamentos	
				4º trimestre/10		

FLUXOGRAMA DE FUNCIONAMENTO DA AÇÃO

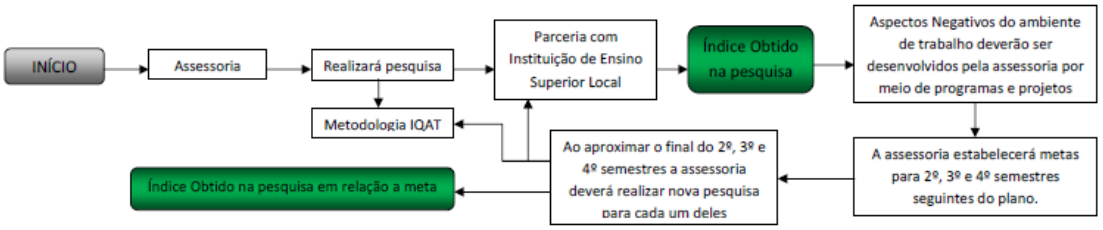


AÇÃO 10 – MELHORIA DO AMBIENTE DE TRABALHO PARA O FAVORECIMENTO DA QUALIDADE NO RELACIONAMENTO INTERPESSOAL DO PÚBLICO INTERNO

RESPONSÁVEL	METODOLOGIA	ESTRATÉGIA	INDICADOR*	CRONOGRAMA	META	PLANO DE AÇÃO DEVERÁ SER DESENVOLVIDO POR CADA ASSESSORIA
P/5	Balanced ScoreCard (IQAT) PDCA	Estratégia de Enfoque (Curto Prazo) Estratégia de Estabilidade (Médio Prazo)	(IQAT) – Índice de qualidade do ambiente de trabalho	1º trimestre/09	Realização da 1ª pesquisa para identificação do índice de qualidade no ambiente de trabalho nas UEOp	
				2º trimestre/09		
				3º trimestre/09	Meta 70% para o IQAT.	
				4º trimestre/09		
				1º trimestre/10	Meta 80% para o IQAT.	
				2º trimestre/10		
				3º trimestre/10	Meta 85% para o IQAT.	
				4º trimestre/10		

*Conforme metodologia desenvolvida pela Fundação Instituto de Administração – FIA/USP, divulgada na revista Exame – Melhores empresas para trabalhar

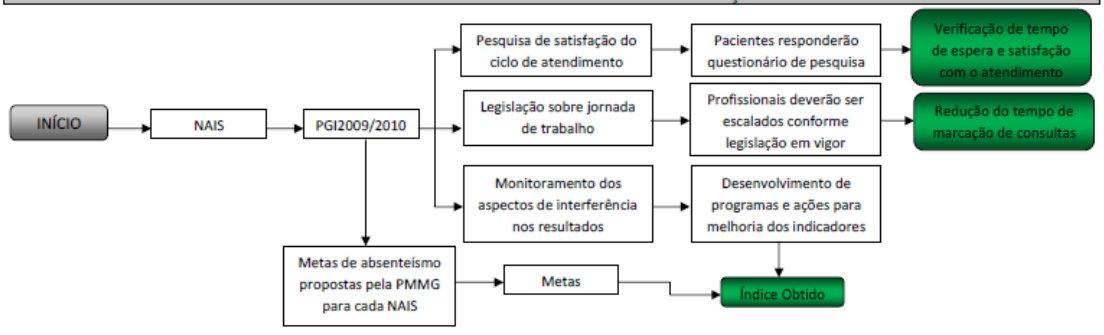
FLUXOGRAMA DE FUNCIONAMENTO DA AÇÃO



AÇÃO 11 – REDUÇÃO DOS ÍNDICES DE ABSENTEÍSMO, PRODUTIVIDADE, MELHORIA DA QUALIDADE DO ATENDIMENTO E REDUÇÃO DO TEMPO DE ESPERA - NAIS

RESPONSÁVEL	METODOLOGIA	ESTRATÉGIA	INDICADOR	CRONOGRAMA	META	PLANO DE AÇÃO DEVERÁ SER DESENVOLVIDO POR CADA ASSESSORIA
NAIS	Balanced ScoreCard PDCA	Estratégia de Enfoque (Curto Prazo) Estratégia de Estabilidade (Médio Prazo)	-Índices de absenteísmo -Índice de produtividade diária por profissional de saúde -Redução do tempo de espera para atendimento no NAIS e SAS UEOp	1º trimestre/09	-Redução dos índices de absenteísmo em 20% no ano de 2009 e 30% no ano de 2010 -Conforme metas estabelecidas pela Diretoria de Saúde -Redução do tempo de espera para no máximo 10 minutos em 2009 e 2010	
				2º trimestre/09		
				3º trimestre/09		
				4º trimestre/09		
				1º trimestre/10		
				2º trimestre/10		
				3º trimestre/10		
				4º trimestre/10		

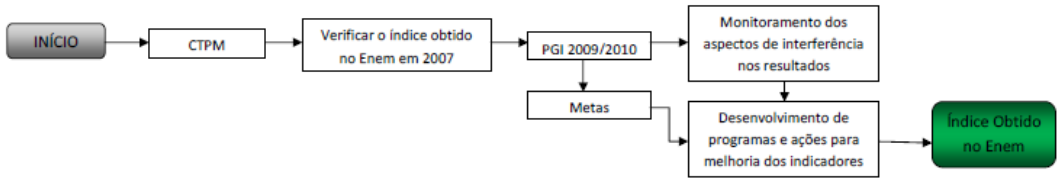
FLUXOGRAMA DE FUNCIONAMENTO DA AÇÃO



AÇÃO 12 – QUALIDADE NO SISTEMA EDUCAÇÃO - COLÉGIO TIRADENTES

RESPONSÁVEL	METODOLOGIA	ESTRATÉGIA	INDICADOR	META	
CTPM	**Balanced ScoreCard (Resultados das provas do ENEM)** **PDCA**	**Estratégia de Desenvolvimento**	- PROEB - ENEM (Indicador Geral) - PROVA BRASIL	- Proeb: conforme o acordo de resultados firmado pelo CTPM junto a Secretaria de Educação do Estado. -Enem: a definir com base no resultado de 2008 - Prova Brasil: a definir com base no resultado de 2008	**PLANO DE AÇÃO DEVERÁ SER DESENVOLVIDO POR CADA ASSESSORIA**

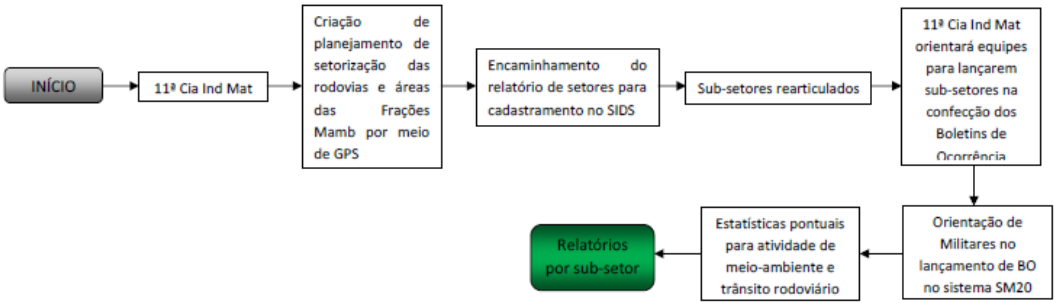
FLUXOGRAMA DE FUNCIONAMENTO DA AÇÃO



AÇÃO 13 – DESENVOLVIMENTO DA ATIVIDADE DE POLICIAMENTO ESPECIALIZADO

RESPONSÁVEL	METODOLOGIA	ESTRATÉGIA	INDICADOR	CRONOGRAMA	META	
11ª CIA IND MAT	**Balanced ScoreCard** **PDCA**	**Estratégia de Enfoque** **Estratégia de Estabilidade**	Estruturação dos setores das frações da 11ª Cia Ind Mat.	1º trimestre/09	Subdividir a área de atuação da 11ª Cia Ind Mat em subsetores	**PLANO DE AÇÃO DEVERÁ SER DESENVOLVIDO POR CADA ASSESSORIA**
				2º trimestre/09		
			-Atividades de meio-ambiente a definir - Atividades de trânsito Rodoviário a definir	3º trimestre/09	Metas da Cia Ind Mat a definir	
				4º trimestre/09		
				1º trimestre/10		
				2º trimestre/10		
				3º trimestre/10		
				4º trimestre/10		

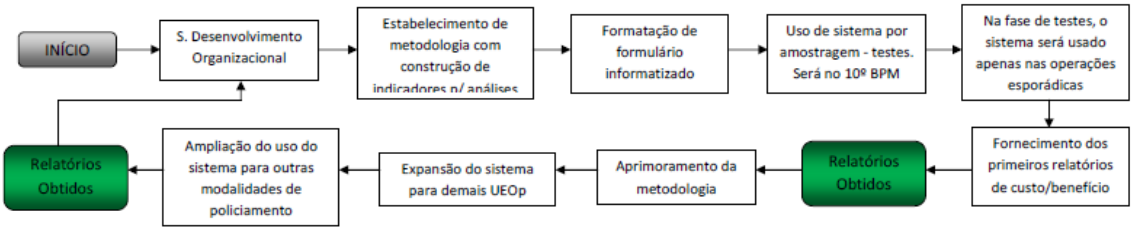
FLUXOGRAMA DE FUNCIONAMENTO DA AÇÃO



AÇÃO 14 – DESENVOLVIMENTO DE METODOLOGIA PARA MENSURAÇÃO DO CUSTO/BENEFÍCIO DAS AÇÕES OPERACIONAIS DESENVOLVIDAS PELAS UEOp DA 11ª RPM

RESPONSÁVEL	METODOLOGIA	ESTRATÉGIA	OBJETIVO	CRONOGRAMA	META	PLANO DE AÇÃO DEVERÁ SER DESENVOLVIDO POR CADA ASSESSORIA
P/3 – Adjuntoria de Desenvolvimento Organizacional	**Balanced ScoreCard (Escala Gerencial)** **PDCA**	**Estratégia de Enfoque** **Estratégia de Estabilidade**	Desenvolvimento de indicador capaz de mensurar o custo / benefício das ações / operações	1º trimestre/09	Estruturação da metodologia: pesquisa de parâmetros para montagem do indicador.	
				2º trimestre/09		
				3º trimestre/09	Desenvolvimento de ferramenta informatizada para cálculo de custo benefício das ações de policiamento	
				4º trimestre/09		
				1º trimestre/10	Geração de dados no sistema por amostragem entre as UEOp, e produção dos primeiros relatórios.	
				2º trimestre/10		
				3º trimestre/10	Implementação efetiva de analise da custo e benefício para a execução de atividades operacionais.	
				4º trimestre/10		

FLUXOGRAMA DE FUNCIONAMENTO DA AÇÃO



ANEXO C – Estratégias de curto, médio, longo prazo e emergentes.

ESTRATÉGIAS DE CURTO PRAZO	
Estratégia de Enfoque	**Aplicabilidade**
Segundo Porter (1986), a estratégia de enfoque pode ser definida pela concentração geográfica e por necessidades específicas dos clientes de utilização do produto. O objetivo da estratégia de enfoque é atender a necessidades e preferências distintas dos clientes. Ela tem a capacidade de oferecer aos seus clientes produtos personalizados de acordo com suas necessidades e desejos.	O enfoque principal desse planejamento estratégico será a manutenção do controle dos índices de criminalidade violenta, com foco para os indicadores pactuados no acordo de resultado.
ESTRATÉGIAS DE MÉDIO PRAZO	
Estratégia de Cultura	**Aplicabilidade**
Mintzberg (2000:195) associa cultura organizacional com cognição coletiva. Ela passa a ser a mente da organização, ou as crenças comuns que se refletem nas tradições e nos hábitos, bem como em manifestações mais tangíveis. Pettigrew (1985) afirmou que a cultura organizacional pode ser vista como um “tecido social expressivo” e, como o tecido humano, une os ossos da estrutura organizacional aos músculos de seus processos. Em certo sentido, a cultura representa a força vital da organização, a alma do seu corpo físico.	Por melhor que seja um plano estratégico, se não houver o envolvimento das pessoas nada acontece. O modelo tradicional terá que adequar-se ao modelo contemporâneo, gerencial, com foco no resultado. A quebra de paradigma cultural torna-se fator de fundamental importância para o sucesso deste Plano. As inovações no modelo de gestão serão implementadas paulatinamente, ao passo que os critérios de avaliação de desempenho individual fiquem condicionados a implementação das ações do plano.

Estratégia de Estabilidade	Aplicabilidade
A estratégia de estabilidade descrita por Certo e Peter (1993) é uma estratégia focada em concentrar as atividades da empresa, manter o que ela já possui e buscar o aprimoramento de sua estrutura atual.	Desenvolvimento de ações para melhora a estrutura orgânica da região. Essas ações serão desenvolvidas em nível de assessoria, para suporte as Unidades de Execução Operacional, melhoria na qualidade de ensino e no sistema de saúde.

ESTRATÉGIAS DE LONGO PRAZO	
Estratégia de Desenvolvimento	**Aplicabilidade**
Estratégias para Quinn (2001), é um modelo ou um plano que integra os principais objetivos, políticas e seqüências de ação num todo sinérgico. Para o autor, uma estratégia bem formulada apóia o líder e distribui os recursos da organização numa postura única e viável, baseada nas competências e deficiências internas relativas, na antecipação de alterações do meio-ambiente e nas mudanças contingenciadoras dos concorrentes. São estratégias que focam o desenvolvimento organizacional.	Capacitação gerencial e desenvolvimento de sistemas informatizados de gestão.

Estratégias de Soluções Completas	Aplicabilidade
A estratégia de soluções completas considera a venda de uma solução total e não apenas a venda de um produto ou serviço de forma isolada para o cliente alvo. Dessa forma, a empresa é intima do cliente, entregando não somente o valor que o mercado quer, mas sim o valor que o cliente deseja (TREACY & WIESERMA, 1995). Percebe-se, portanto, que a empresa que entrega valor através da intimidade com o cliente tem suas atenções voltadas para os relacionamentos e não simplesmente para as transações. Tais relacionamentos são construídos por meio do grau de empenho da empresa em surpreender seus clientes, entregando a eles muito mais valor do que esperam receber.	O controle de qualidade na execução do serviço policial será exercido através dos indicadores de atendimento policial, conforme metodologia adotada pela SEDS, traduzidos pelos indicadores de satisfação da população com o atendimento policial e pelo indicador que mede o índice de letalidade da ação policial. Controle de qualidade no ambiente de trabalho, que será desenvolvido por metodologia própria para definição parametrização do iniciador de qualidade no trabalho.

ESTRATÉGIAS EMERGENTES	
Estratégias Emergentes	**Aplicabilidade**
Uma estratégia emergente é, essencialmente, uma “estratégia não planejada”, no sentido de uma linha de ação que só é percebida como estratégica pela organização à medida que ela vai se desenrolando ou até mesmo depois que já aconteceu. (Mintzberg, 1978) redefiniu estratégia como sendo uma linha de ação coerente que conduz a resultados importantes e desejáveis pela organização, tenha ela sido planejada com antecedência ou não. Com esse significado mais amplo de estratégia, “estratégia emergente” foi então definida como um padrão de ação seguido na ausência de um plano ou em desacordo com um plano existente.	Sabe-se que durante a execução deste plano, algumas proposições deverão ser adaptadas e até mesmo substituídas para que o plano produza os efeitos desejados. Aspectos relativos ao cenário institucional podem sofrer sensíveis alterações e por conseqüência, haver a necessidade de se executar proposições não previstas neste plano. Para essa execução, estratégias emergentes deverão ser utilizadas para a manutenção dos objetivos aqui propostos. Mesmo sem estarem previstas neste plano, proposições esporádicas obedecerão aos mesmos procedimentos estabelecidos pela metodologia deste plano e deverão conter cronograma, metas e sistemas de controle.

ANEXO D - Reportagem

Jornal de Notícias
Opinião
Montes Claros, • terça-feira, 13 de janeiro de 2009

Uma Polícia Militar modelo sim!

(*) César Ataíde Teixeira

É com muita alegria e satisfação que nos propomos a escrever estas poucas linhas que, com toda certeza, não vão abranger todo o resultado e fazer a devida justiça. Sou um cidadão civil que possui profunda admiração pelo trabalho da Policia Militar de Minas Gerais.

Há aproximadamente um ano, em um desses encontros sem planejamento ou, como define bem o Meta Coaching *Castellani*, por pura *"presseção" (diz* dos negócios mais formidáveis conseguidos num encontro casual), conheci o Coronel Heli José Gonçalves, Comandante da 11ª Região da Polícia Militar, até então mais conhecida por "3º CRP". O Coronel Heli, um homem aparentemente simples, mas de vasto conhecimento e de estratégias ousadas, me participou um assunto sobre determinado projeto e que, por plena convicção do resultado, me juntei ao grupo.

Era um projeto embrionário que recebeu o nome de Plano de Gestão Intermediária - PGI, um plano de ação com excelentes ferramentas gerenciais visando a otimização do trabalho da Polícia Militar no norte de Minas. Ofereci algumas sugestões, pela experiência vivida em quatro grandes Companhias que trabalhei, e algum conhecimento adquirido no aprendizado através da Universidade, entretanto, foram ínfimas as sugestões dada a excelência já presente no arquétipo do projeto, elaborado por uma competente equipe de Tecnologia e Informação.

Saímos a campo com uma equipe de policiais bem treinados, inteirados e motivados a promover a interface do programa e também motivar todos os Batalhões e Companhias pertencentes à 11ª Região da Polícia Militar, possibilitando a sua execução. O recebimento do projeto foi visivelmente entusiástico e surpreendente por todos; do Soldado às mais altas patentes.

Um ano depois, estava eu assistindo um jornal na televisão (O Band Minas), quando vi o Governador de Minas Gerais, Dr. Aécio Neves, fazer menção dos resultados positivos do aparelho do Estado, frutos de um trabalho sério, no ano decorrido de 2008. O Governador falava da segurança pública quando comentou sobre a mudança de posição de Montes Claros que, até então, estava ocupando o penúltimo lugar no Estado e que, ao final de 2008, saltou para o primeiro lugar no alcance desses resultados. Alguns me perguntaram na época o porquê desse envolvimento, quanto de dinheiro a Polícia Militar estava me pagando... Há coisas que o dinheiro não compra como bem afirma o comercial de uma operadora de cartões de créditos. E o lucro... O lucro está aí! Uma cidade melhor, uma região mais segura, uma polícia muito mais disponível para cuidar dos cidadãos, dada as reduções do número de solicitações, além de um corpo policial bem preparado, vibrante e orgulhoso, pois o resultado é fruto de um trabalho abnegado e perene de todo o grupo. Esta mesma polícia tem hoje uma política de *Policia Comunitária* (cf.site: *www.pmonline.com.br*) que nada mais é que um convite aberto para uma parceria entre polícia e cidadãos, na construção de uma cidade mais justa e mais humana.

Em meio a tantas denúncias de corrupção no meio da policia brasileira, é digno e honesto fazer menção e enaltecer uma corporação honrosa como a nossa Polícia Militar de Minas Gerais, em especial os que compõem a 11ª Região. Não posso parabenizar e agradecer pessoalmente a todos os policiais, mas quero fazer na pessoa de cada Comandante, que está ou esteve à frente de cada Unidade. Sintam-se todos citados e devidamente lembrados como parte integrante desse fantástico resultado conseguido: muito obrigado Coronel Heli e Ten-Cel Abreu (11ª RPM); Ten-Cel Franklin e Major Luiz Marcos (10º BPM, M. Claros); Major Moisés e Ten.Franco (Cia PM Bocaiúva); Major César Ricardo e Cap Paulo (11ª Cia PM Ind MAT – Polícia Rodoviária e Meio Ambiente, e 10º BPM); Major Jorge e 30º BPM, Januária, ; Major Laércio e Cap Francisco (2ª Cia Ind, Taiobeiras); Major Itamar e Cap. Alessandro (12ª Cia, Janaúba).

E a todos que estivemos juntos nas companhias, pelotões, quartéis, guarnições... Em uma simples cônversa nos traslados dentro de viaturas, encontros, congraçamentos, palestras, em especial ao meu companheiro de viagens, Ten Peixoto, que me acompanhou em todos os lugares, além de todos os policiais que encontramos no dia-a-dia pelas ruas das cidades envolvidas, meus parabéns e minha real e honesta gratidão.

Está começando uma nova gestão municipal e o atual prefeito é também um homem de bem, com visão e com franco interesse na melhoria desta cidade e, assim, Montes Claros será, cada dia mais, uma cidade mais humana e mais tranqüila. Parabéns a todo o efetivo que compõe a 11ª Região de Polícia Militar de Montes Claros que, como sempre percebi e fui tratado por todos, é uma grande família, um corpo de irmãos cidadãos. E ao Comandante-Geral do Estado, o Coronel Hélio dos Santos Júnior, pela sua atenção e dedicação especial com que tem olhado e apoiado o norte de Minas, na mobilização de recursos e apoio irrestrito, fato esse que a própria cidade reconheceu e o condecorou com a Comenda Municipal de Cidadão Honorário de Montes Claros.

Muito Obrigado PMMG!

(*) Bacharel em Teologia, pós-graduado em Ciência da Religião, e possui um MBA em Gestão de Negócios e Marketing