



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Luiz Eduardo Mateus Machado

CONTRATUALIZAÇÃO DE RESULTADOS: A experiência na Gestão Operacional da
Polícia Militar de Minas Gerais

Belo Horizonte

2024

Luiz Eduardo Mateus Machado

CONTRATUALIZAÇÃO DE RESULTADOS: A experiência na Gestão Operacional da
Polícia Militar de Minas Gerais

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Luís Felipe Zilli do Nascimento

Belo Horizonte
2024

M149c Machado, Luiz Eduardo Mateus.
Contratualização de resultados : a experiência na gestão operacional da Polícia Militar de Minas Gerais / Luiz Eduardo Mateus Machado. - Belo Horizonte, 2024.
121 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2024.

Orientador: Prof. Dr. Luís Felipe Zilli do Nascimento

Bibliografia: f. 115-119

1. Segurança pública – Minas Gerais. 2. Polícia Militar – Minas Gerais. 3. Contratualização de resultados – Minas Gerias. 4. Gestão do Desempenho Operacional (GDO). I. Nascimento, Luís Felipe Zilli do. III. Título.

CDU 351.74(815.1)

ATA DA DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ESTADO, INSTITUIÇÕES E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
TURMA M-2022/2024

Aos vinte e cinco dias do mês de março do ano de dois mil e vinte e quatro, foi realizada a defesa pública da dissertação intitulada "CONTRATUALIZAÇÃO DE RESULTADOS: A experiência na Gestão Operacional da Polícia Militar de Minas Gerais.", elaborada por LUIZ EDUARDO MATEUS MACHADO, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre do Programa de Mestrado em Administração Pública, Área de Concentração: Estado, Instituições e Gestão de Políticas Públicas, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho-EG, da Fundação João Pinheiro – FJP. Após a apresentação do trabalho, o mestrando foi arguido pelos membros da Comissão Examinadora composta pelos professores: Doutor Luís Felipe Zilli do Nascimento - (FJP) - Orientador, Doutor Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz - (FJP) –Avaliador, Doutor Luís Flávio Saporì - (PUC/MG) – Avaliador e Doutor Eduardo Godinho Pereira - (Centro de Pesquisa e Pós-graduação/APM - PMMG)- Avaliador. A Comissão Examinadora reuniu-se para deliberar e considerando que a dissertação atende aos requisitos técnicos e acadêmicos previstos na legislação do Programa, decidiu por unanimidade pela sua **APROVAÇÃO**.

Doutor Luís Felipe Zilli do Nascimento - (FJP) - Orientador

Doutor Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz - (FJP) –Avaliador

Doutor Luís Flávio Saporì - (PUC/MG) – Avaliador

Eduardo Godinho Pereira - (Centro de Pesquisa e Pós-graduação/APM - PMMG) - Avaliador

Dedico este trabalho às pessoas que se ocupam de ser luz para outras pessoas.

AGRADECIMENTOS

Mundico, nas letras grafadas em A Toada do Monjolo, disse “Não deixar o cansaço te derrotar e nem o desânimo te dominar. Defender as ideias, amar os semelhantes e fazer muitos amigos. Não pensar que sua vida é melhor ou pior que a de ninguém. Evitar os atalhos e ter sabedoria nas encruzilhadas da vida. Ter Deus como companhia e sempre ter fé para continuar escutando as batidas do monjolo. O homem é o que ele sonha”. Sabendo que Mundico não existe senão naquelas páginas escritas pelo meu velho pai, entendi que as quase 200 laudas traduziam ensinamentos que ele em algum momento tentou me transmitir. Por tudo isso e, sobretudo, por ter tido como pai alguém que soube perceber riquezas em momentos que não se quantificam em cobre, dedico a ele meu primeiro desses agradecimentos.

Não obstante, reservo especial gratidão à senhora mãe de oito filhos, a qual muito me orgulha de chamar de mãe. À minha família de hoje, Géssica, Luiza e Dudu, o meu sonho sonhado há pelo menos três décadas atrás, motivo dos meus sorrisos e aspirações, minhas eternas companhias.

À minha equipe de trabalho que tanto me apoiou ao longo dessa jornada.

Ao meu orientador, pela dedicação e sabedoria na condução desse trabalho.

Aos colaboradores do estudo e a todos que de alguma forma contribuíram para esta construção.

RESUMO

A administração pública brasileira passou por mudanças significativas, principalmente após a segunda metade dos anos 90. Essas mudanças chegaram a Minas Gerais principalmente no início da década seguinte, influenciando, dentre outras, a área da segurança pública. Neste contexto, a gestão da Polícia Militar mineira passou, ao longo dos anos seguintes, por três períodos distintos conhecidos como “Polícia de Resultados”, “Controle Científico de Polícia” e “Polícia Integrada”. No entanto, entre os anos de 2015 e 2016, o Estado atingiu as maiores taxas de criminalidade de sua história. Em face deste cenário, a Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), a partir dos modelos anteriores, implementou um novo modelo de gestão do policiamento ostensivo, denominado “Gestão do Desempenho Operacional” (GDO). Tal metodologia se sustenta em princípios típicos da Nova Gestão Pública, mas principalmente a contratualização de resultados. Assim, este trabalho se inclina a estudar como a PMMG desenvolveu e implementou um modelo de contratualização de resultados para a gestão do policiamento ostensivo em Minas Gerais. Tendo em vista os resultados alcançados após a utilização da GDO, este trabalho ganha relevância pelo ineditismo da implementação de tais ferramentas no campo da segurança pública, bem como por sua possibilidade de replicação, tanto para outras áreas da própria PMMG, quanto para outras organizações públicas. Ademais, emerge a percepção da inauguração de uma nova fase no campo da gestão da segurança pública em Minas Gerais, uma fase caracterizada pela robustez técnica da gestão operacional. A pesquisa que se apresenta, foi desenvolvida por meio de construção teórica acerca da contratualização de resultados, desde seu surgimento até sua aplicação em terras brasileiras, uma retomada acerca do papel das polícias na sociedade, um resumo histórico da polícia militar mineira, dos modelos de gestão da segurança pública no Brasil e em Minas Gerais, com destaque especial ao modelo utilizado na PMMG. Com base em farta análise documental, observação direta e entrevistas em profundidade constata-se que a organização policial militar mineira adotou, para fins de gestão de desempenho operacional, um modelo de contratualização de resultados, *sui generis*, com adaptações à sua característica vertical e militar.

Palavras-chave: Polícia Militar, Segurança Pública, Contratualização, Gestão.

ABSTRACT

The landscape of Brazilian public administration underwent significant transformations, particularly from the latter half of the 1990s onwards. These changes permeated Minas Gerais notably in the early 2000s, impacting various sectors, including public security. Within this framework, the management of the Minas Gerais Military Police traversed three distinct phases known as the "Results Police," "Scientific Police Control," and "Integrated Police" over subsequent years. However, between 2015 and 2016, the State encountered its highest recorded crime rates. Confronted with this challenging scenario, the Military Police of Minas Gerais (PMMG), drawing from past models, introduced a novel management paradigm for overt policing termed "Operational Performance Management" (GDO). Rooted in the principles of New Public Management, particularly the contractualization of outcomes, this methodology aimed to address the exigencies of the situation. Consequently, this study endeavors to analyze PMMG's development and implementation of a results-based contractual model for overt policing in Minas Gerais. The significance of this investigation is underscored by the pioneering adoption of such methodologies within the domain of public security management, coupled with its potential for replication across various sectors within PMMG and other public institutions. Moreover, the advent of a new epoch in public security management in Minas Gerais, characterized by the technical sophistication of operational governance, is perceptible. The research methodology employed encompasses theoretical groundwork on result-oriented contractualization, tracing its evolution and application within the Brazilian context, alongside an examination of the societal role of law enforcement, a historical delineation of the Minas Gerais military police, and an exploration of public security management models in both Brazil and Minas Gerais, with particular emphasis on PMMG's approach. Through exhaustive documentary scrutiny, direct observation, and comprehensive interviews, it becomes evident that the Minas Gerais military police organization adopted a unique, tailored model of results-oriented contractual management, accommodating its hierarchical and military structure.

Keywords: Military Police, Public Security, Contracting, Management.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Taxas de crimes violentos em Minas Gerais - 2010 e 2023.....	44
Figura 2 - Histórico de gestão da segurança pública em Minas Gerais e na PMMG.....	47
Figura 3 - Estrutura organizacional da PMMG.	52
Figura 4 – Fases da contratualização previstas no PE 2012 - 2015	54
Figura 5 - <i>Framework</i> de alinhamento estratégico da GDO.....	57
Figura 6 - Ciclo de funcionamento da GDO.....	63
Figura 7 - Calendário permanente da GDO	72
Figura 8 – Modelo de Relatório A3 sugerido pela Instrução 8001.2/2022 – CG	74
Figura 9 - Roteiro para concepção de Indicadores	78

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Postos e graduações da PMMG	51
Quadro 2 – Serviços constantes no portfólio da PMMG	58
Quadro 3 - Indicadores da primeira edição da GDO	65
Quadro 4 - Indicadores finalísticos e objetivos	68
Quadro 5 - Indicadores de ação qualificada e finalidade	69
Quadro 6 - Indicadores da GDO - quarta edição	73
Quadro 7 - Processo de pactuação de metas para 2023 para a 5ª RPM	77
Quadro 8 - Principais mudanças na GDO por edição.....	78
Quadro 9 - Fases do processo de contratualização	83
Quadro 10 - Tipos de Contratualização no Brasil	88
Quadro 11 - Relação de entrevistados e justificativa	92
Quadro 12 - Fases da análise de conteúdo	95
Quadro 13 – Entrevistados e níveis organizacionais	96
Quadro 14 - Relação da GDO com as fases do processo de contratualização de resultados sob perspectiva dos entrevistados.....	111
Quadro 15 - Grau de ineditismo para as reuniões dos modelos de gestão da segurança pública em MG	114

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADO – Assessoria de Desenvolvimento Organizacional

BTL - Batalhão

CIA - Companhia

CINDS – Centro Informações de Defesa Social

IGESP - Integração da Gestão em Segurança Pública

GDA - Gestão do Desempenho Administrativo

GDO - Gestão do Desempenho Operacional

NGP - Nova Gestão Pública

PCMG – Polícia Civil de Minas Gerais

PMMG – Polícia Militar de Minas Gerais

REDS – Registro de Eventos de Defesa Social

RPM - Região de Polícia Militar

SEDS - Secretaria de Estado de Defesa Social

SEJUSP – Secretaria de Justiça e Segurança Pública

SENASP - Secretaria Nacional de Segurança Pública

SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SUSP - Sistema Único de Segurança Pública

UDI - Unidade de Direção Intermediária

UEOp - Unidade de Execução Operacional

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 A POLÍCIA NO CONTEXTO DAS SOCIEDADES DEMOCRÁTICAS: BREVES APONTAMENTOS	16
3 A SEGURANÇA PÚBLICA E A EVOLUÇÃO NOS MODELOS DE GESTÃO	22
3.1 O modelo de segurança pública brasileiro.....	22
3.2 A gestão da segurança pública em Minas Gerais.....	31
3.2.1 O Programa Polícia para Resultados e o Controle Científico de Polícia	33
3.2.2 A Polícia Integrada e o surgimento do Igesp	36
3.2.3 A decadência do Igesp e a emergência de um novo formato intra-corporis.....	41
3.4 A Polícia Militar De Minas Gerais	48
3.4.1 A gestão estratégica na PMMG.....	53
3.4.2 A Gestão do Desempenho Operacional.....	56
3.4.3 O surgimento da GDO - A primeira edição da diretriz.....	63
3.4.4 O aprimoramento do modelo da GDO - A segunda edição da diretriz	66
3.4.5 A consolidação da metodologia - A terceira edição da diretriz	67
3.4.6 A GDO como referência no país - A quarta edição.....	71
3.4.7 O fortalecimento dos conceitos - A quinta edição	77
4 A CONTRATUALIZAÇÃO DE RESULTADOS.....	79
5 DELINEAMENTO E PERCURSO DE PESQUISA.....	89
6 A GDO enquanto forma de contratualização: Análise e Apresentação de Dados	96
6.1 Perfil dos entrevistados e percepção sobre a evolução nos modelos de gestão da segurança pública.....	96
6.2 O surgimento, implementação e evolução da GDO.....	98
6.3 A GDO como contratualização de resultados – A fase de negociação	102
6.4 A GDO como contratualização de resultados – A instrumentalização	105
6.5 A GDO como contratualização de resultados – O gerenciamento.....	106
6.6 A GDO como contratualização de resultados – o tipo “não ideal”.....	108

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	112
8 REFERÊNCIAS.....	115
APÊNDICE – ROTEIRO DE ENTREVISTA	120

1 INTRODUÇÃO

A Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) possui características distintas quando comparada a outros órgãos públicos mineiros e mesmo outras organizações policiais brasileiras. Carregada de uma mística peculiar, a polícia ostensiva de Minas Gerais completou, em 2023, 248 anos de existência, sendo, de acordo com Cotta (2014) a mais antiga organização policial brasileira e uma das primeiras instituições surgidas já no Brasil colônia.

A PMMG é a única polícia de caráter militar dentre as organizações policiais que compõem o sistema de segurança pública de Minas Gerais, o qual é integrado pelo Corpo de Bombeiros Militar, Polícia Civil e a Polícia Penal. Dentre todos eles, a PMMG é, também, a única que está fisicamente presente em todas as cidades mineiras, é a maior em número de integrantes e, ainda, a mais visível à população, especialmente devido à sua competência constitucional e ostensividade.

No Brasil, tais peculiaridades não são exclusivas da polícia mineira. Aspectos relacionados à ostensividade e competência são comuns a todas as polícias militares, o que faz incidir mais fortemente sobre elas os debates sobre o mandato policial e o uso da força. Não obstante, se verifica, sobretudo nas últimas décadas, uma preocupação com o aprimoramento das organizações policiais, não apenas sob a perspectiva sociológica, mas, sobretudo, sob a perspectiva da gestão, com melhorias voltadas para o ganho de eficiência e de desempenho.

Nesse sentido, influenciadas por todo aparato oriundo das reformas do Estado, iniciadas no final do século passado, e mesmo por metodologias advindas da área de conhecimento da administração, as organizações policiais foram aprimorando seus modelos de gestão, e na PMMG, não foi diferente.

Este é o campo de estudo sobre o qual se debruça a presente pesquisa: analisar o desenho e o processo de implementação de um modelo de gestão na PMMG, sustentado no desenvolvimento de práticas de contratualização de resultados para sua atividade operacional, ou seja, como a organização policial mineira adotou

e implementou, a partir de 2015, uma metodologia típica da Nova Gestão Pública¹ (NGP) para aprimorar sua performance e como este modelo foi adaptado para o campo da segurança pública, especialmente para as atividades de policiamento ostensivo.

A utilização de um formato de contratualização de resultados na PMMG, como mencionado, não ocorreu aleatoriamente. As mudanças relacionadas às reformas do Estado, ocorridas no Brasil a partir de 1995, e em Minas Gerais a partir de 2003, podem ser entendidas como as bases conjuntural e institucional que levaram à evolução do modelo de gestão da segurança pública mineira.

Esse trabalho, portanto, mergulha no estudo de uma organização policial militar a partir do olhar típico do campo da administração pública, entendendo a necessidade colocada neste sentido, dentre outros, por De Freitas (2015) e Da Cruz (2013), que asseveram serem escassas as produções nesta linha de entendimento.

Os estudos relacionados à atividade policial sob a perspectiva da sociologia possuem um lastro histórico mais robusto quando se comparado aos estudos do campo da administração policial. São poucas as pesquisas em âmbito nacional que se inclinam a analisar o modo como as organizações policiais têm se comportado nas últimas décadas para realizar mudanças em respostas aos problemas sociais (De Freitas, 2015, p. 15).

Mesmo sob a perspectiva estatal, Da Cruz (2013, p. 7) explicita que, por longas épocas, “o assunto segurança pública não foi prioridade para o governo. Daí a dificuldade de definir responsáveis, metodologias e articulações que promovessem o bem-estar da sociedade, fato que gerou consequências de proporções espantosas.”

Não tendo sido alvo de estudos aprofundados, as características que permearam a transformação na gestão operacional da PMMG ganharam ainda mais

¹ A Nova Gestão Pública tem sido apontada como fonte de uma onda global de tentativas de reformas no setor público. O adjetivo nova foi utilizado pelos defensores deste movimento, no sentido de demonstrar seu caráter de originalidade e seu grau de mudança proposto para o Estado (De Freitas, 2015, p. 81).

relevância dada a peculiaridade das organizações militares em implementarem mudanças de impacto, especialmente em seu modelo de gestão. De acordo com Fernandes (2016) tais resistências advêm da forte identidade cultural, preservação de culto à valores e crenças arraigados ao longo dos anos de existência.

Isto posto, destaca-se que esta pesquisa além de possuir elevado grau de ineditismo, contribui nos campos da sociologia, da administração pública e, sobretudo, das ciências policiais. Não sendo, no entanto, restritiva quanto à aplicação de seus objetivos exclusivamente nessas áreas do conhecimento.

O autor desta dissertação é capitão da PMMG, tendo ingressado na organização em 2007. Desde 2019, atua no nível estratégico da corporação, com acesso não só ao processo de concepção e desenvolvimento da metodologia ora estudada, mas a todo o ciclo de gestão estratégica da organização policial militar mineira nos últimos anos. Ademais, atuava no nível operacional quando da implantação da primeira versão do modelo de contratualização (2016), acompanhando a atualização seguinte e participando ativamente da concepção das três últimas edições, bem como da trajetória de concepção de metas para as unidades da PMMG. A partir deste lugar institucional, reuni e organizei informações disponíveis sobre o arcabouço documental que circunda o tema, tendo também acesso aos gestores e pesquisadores da organização policial.

Valendo de um método de abordagem hipotético-dedutivo, o trabalho apresentou como objetivo analisar o desenvolvimento e implementação da metodologia gerencial de Gestão do Desempenho Operacional (GDO) adotada pela PMMG enquanto modelo de contratualização de resultados para o campo da segurança pública e se desenvolveu por meio de técnica de pesquisa carreada de busca em fontes primárias e secundárias, realizando análise de conteúdo de normativas, documentos administrativos, além de observação direta intensiva e entrevistas semiestruturadas.

Nesse sentido, esta dissertação busca compreender como, ao longo dos últimos anos, a PMMG tem desenvolvido e implementado um modelo de gestão das suas atividades operacionais baseado na lógica da contratualização de resultados.

Para tanto, estabeleceu-se a hipótese de que a metodologia gerencial denominada “Gestão do Desempenho Operacional (GDO) tem sido utilizada pela PMMG para implementar princípios e ferramentas típicas da contratualização de resultados na segurança pública, especificamente naquilo que diz respeito às atividades de operacionalização do policiamento ostensivo.

O trabalho é composto de sete capítulos: após esta primeira seção introdutória, na qual são apresentados os primeiros entendimentos sobre o que se busca com o trabalho, bem como seu alcance, o segundo capítulo busca consolidar uma base conceitual que permita ao leitor compreender que o campo das organizações e das atividades policiais possui especificidades normativas, institucionais e políticas que podem tornar mais complexa e desafiadora a implementação de modelos de gestão costumeiramente adotados em outras áreas profissionais.

O terceiro capítulo, por sua vez, avança em entender sobre como as organizações policiais no Brasil se desenvolveram ao longo dos anos até alcançar o atual modelo em que se estrutura o sistema de segurança no país. A seção dá especial destaque ao contexto de segurança pública do estado de Minas Gerais, focando na Polícia Militar e seu esforço para aprimorar seus modelos de gestão operacional. Na parte final, será apresentado, detalhadamente, o modelo denominado Gestão do Desempenho Operacional utilizado pela força pública mineira e principal objeto dessa pesquisa.

Entendendo a GDO como um formato de contratualização de resultados no campo da segurança pública, se faz necessário um aprofundamento acerca da temática. Neste sentido, o capítulo 4 apresenta aspectos teóricos sobre contratualização de resultados buscando clarificar seu entendimento e suas maneiras de implementação.

O quinto capítulo, por sua vez, apresenta o desenho metodológico do trabalho: os dados utilizados, como eles foram obtidos e analisados. O sexto capítulo apresenta os dados e a análise do que foi encontrado e sua correlação com a teoria pesquisada.

Em uma perspectiva conclusiva, o sétimo capítulo apresenta os resultados da pesquisa expondo os pontos contributivos para a sociedade, para o mundo acadêmico, para o governo e, ainda, para a administração pública.

2 A POLÍCIA NO CONTEXTO DAS SOCIEDADES DEMOCRÁTICAS: BREVES APONTAMENTOS

A atividade policial possui complexidades e especificidades que a distingue de outras funções estatais. Longe de ser uma função trivial, regular as relações sociais exige um corpo policial capaz de se equilibrar entre o que permite seu mandato e o que se espera que ele desenvolva para manter sua legitimidade. É por isso que, em regra, esses corpos policiais se estruturam a partir de organizações complexas, obrigadas a enfrentar desafios que se modificam com a evolução das dinâmicas sociais.

Neste sentido, entender o que as sociedades esperam e demandam de suas organizações policiais é, invariavelmente, o ponto de partida para melhor compreensão da complexidade de suas atribuições. Assim, passa-se, adiante, a caracterizar esses aspectos sob uma perspectiva majoritariamente sociológica.

A presença de entes que desempenham papéis de coerção e regulação de comportamentos é tão antiga quanto a vida em sociedade. Nos primórdios de nosso tempo, em tribos, grupos, clãs, cidades e, contemporaneamente, na chamada sociedade pós-moderna, a função policial se mantém perene, ainda que assumindo configurações e atribuições diversas. Este ente policial é, conforme ensina Bayle (2001), reconhecido primordialmente pelo uso da força física, pelo emprego interno à sociedade e, ainda, pela autorização coletiva desta sociedade. Esses seriam os fatores de distinção da polícia de qualquer outro ente que compõe a estrutura social.

O uso da força, seu emprego de forma interna e a autorização coletiva devem caminhar juntos para a compreensão do papel da polícia e sua legitimidade perante a sociedade. O uso da força é, conforme De Oliveira Junior (2011), circunstância fundamental para existência da polícia, sendo uma condição para que ela exista no seio social. Sua peculiaridade de uso interno a uma sociedade a distingue do exército

ou forças armadas. Por fim, o autor explica que, genericamente, a chamada autorização coletiva pode se dar de forma direta ou a partir do intermédio estatal.

Muniz e Silva (2010, p. 450) reportam, citando Bittner (1974) que é porque “a polícia está autorizada a usar de força, e se espera que ela o faça sempre que isso seja necessário, que ela é chamada a atuar quando algo que não deveria estar acontecendo está acontecendo e alguém deve fazer algo a respeito agora”. É uma característica exclusiva da polícia a autorização para uso da força física para regular as relações interpessoais nas comunidades, sendo esse um aspecto mínimo para se reconhecer o ente policial (Bayley, 2001, p. 117).

O uso da força, mesmo que autorizado e sob uma perspectiva interna, possui suas limitações e está longe de ser o único meio de ação da polícia, especialmente nas sociedades contemporâneas.

A peculiaridade do uso da força ser utilizado *intra-corporis*, ou seja, para regular comportamentos ou desvios que ocorrem internamente dentro de uma sociedade, o diferencia das forças armadas que, por sua vez, via de regra, combatem inimigos de fora do território nacional e protegem nações de ameaças externas.

A autorização coletiva para o desempenho da função policial é, também, chamada de consentimento. No entendimento de Proença Júnior *et al.* (2009, p. 25) é o consentimento que “valida os rumos derivados das ambições de cidadania que definem escolhas entre os fins que a polícia usa, deixa de usar ou passa a usar (...) que explica e modifica as formas pelas quais meios e modos policiais são preferidos, mantidos, preteridos”.

Muniz e Silva (2010) afirmam que o policial está autorizado a agir porque lhe são concedidos respaldo legal e consentimento social para desenvolver suas atividades. No entanto, a legitimidade da polícia perante a sociedade caminha em paralelo com o *modus* com o qual a polícia se porta, podendo ser observado no grau de aceitação ou reprovação da comunidade frente às intervenções policiais.

Abstraindo de questões relacionadas à força ou aspectos relacionados de caráter interno de atuação, Cotta (2014, p. 29) traz um conceito peculiar de polícia: “a ordem estabelecida para a tranquilidade e o sossego público”.

Discorrendo, também, sobre o conceito de polícia, Muniz e Proença Júnior (2014) realizam uma conexão com o chamado mandato policial, que seria a raiz da legitimação da polícia.

A aplicação do conceito de polícia às realidades relacionadas ao uso da força no interior dos territórios, ou sobre populações, permite explicar quando esse uso de força corresponde à polícia e quando não. Só é polícia *strictu sensu* quem faz uso de força sob regras de ação que correspondam ao mandato policial. Do ponto de vista conceitual, quem quer que atue, ou passe a atuar, sob regras de ação que expressem o mandato policial é de facto polícia, independente se esta atuação é permanente, interina ou pontual. Isso esclarece os termos pelos quais se pode fazer uso das mais diversas organizações de força num território para o cumprimento do mandato policial, independentemente de sua destinação formal ou de sua identidade institucional (Muniz e Proença Júnior, 2014, p. 273).

A definição de polícia é ampliada por De Oliveira Júnior (2011, p. 69) que insere aspectos ligados à profissionalização como peculiaridade do papel das polícias. Para o autor, a polícia é entendida como uma “organização de natureza pública, dotada de autorização estatal para utilizar a força física dentro de condições estabelecidas legalmente, com função de manter a ordem, com certo grau de profissionalização para tal”.

A profissionalização em um ponto de vista conceitual é tida como um processo que leva à existência ou consolidação de uma profissão, que por sua vez, pode ser entendida como um grupo ocupacional que exerce controle sobre um conjunto de conhecimento e especialidades, empregado em interesse comum, para conseguir valores sociais básicos. A profissão, por si só, possui licença oficial para realizar determinadas tarefas e é resguardada por um mandato publicamente garantido (Menke *et al.*, 2002).

Do entendimento da complexidade conceitual da polícia e sua existência em sociedades nas mais diversas culturas e dinâmicas sociais, emerge o fato de elas evoluírem de maneira pouco isonômica e, portanto, com distintos graus de profissionalização. Os modos de organização das forças policiais, suas culturas, seus

diferentes graus de profissionalização, seus modelos de gestão e maturidades institucionais muitas vezes são reflexos das sociedades nas quais elas estão inseridas, bem como seus contextos de formação. Nesse entendimento, conforme ensina Bayley (2001, p. 142), “o que a polícia faz rotineiramente em seu dia-a-dia varia substancialmente através do tempo e do espaço. O trabalho da polícia não é de modo algum o mesmo em todos os lugares”.

A atividade policial possui uma amplitude de ação que constantemente tensiona sua necessária especialização. Isso porque, mais do que apenas mediar conflitos ou manter a ordem social, o papel da polícia também pode se voltar ao auxílio e socorro da população. Neste sentido, De Oliveira Junior (2011) afirma que organizações policiais não dedicam todos seus esforços apenas ao aprimoramento da aplicação da força física, mas também se envolvem em atividades de negociação, atendimentos de assistência social e outros. Goldstein (2003, p. 37), por seu turno, é categórico ao afirmar que “a função da polícia é incrivelmente complexa. O alcance das responsabilidades policiais é extraordinariamente amplo”.

Para melhor descrever o *métier* da polícia, Bayley (2001) se inclina a discorrer acerca da atividade do trabalho policial sob três perspectivas: a primeira dedicada a compreender o que a polícia é designada a fazer; a segunda, as situações com as quais ela tem que lidar; a terceira, as decisões que ela deve tomar e ações que adota ao lidar com situações. O que a polícia é designada a fazer se refere às descrições organizacionais, tais como patrulhar, investigar, controlar tráfego, aconselhar e realizar administração.

Acerca das situações com as quais a polícia tem que lidar verifica-se um rol de atividades nas quais ela se envolve como atuar em crimes em andamento, brigas domésticas, acidentes de automóvel, pessoas suspeitas, etc. Porquanto decisões que a polícia deve tomar e ações que adota podem ser entendidas como prender, relatar, tranquilizar, advertir, prestar socorro e outros.

Além da sua natureza de regulação das relações sociais (especialmente as interpessoais), a multiplicidade das atividades de polícia é reforçada pela sua disponibilidade ininterrupta e sua facilidade de acesso. “É muito comum notar que a

polícia é o único departamento disponível sete dias por semana, vinte quatro horas por dia, para responder aos pedidos de socorro de um cidadão” (Goldstein, 2003, p. 45).

A polícia pode ser vista como provedora de serviços estatais fundamentais que incluem a proteção da vida e da propriedade. Outras atividades também lhe vão sendo atribuídas e se tornam quase tão complexas quanto à diversificação das esferas da sociedade. As classes mais baixas, principalmente, acionam a polícia para um grande número de serviços que excedem a manutenção da lei e da ordem (De Oliveira Júnior, 2011, p. 77).

No entanto, a característica da polícia de extrapolar atribuições e diversificar suas atividades vem de um histórico mais distante. Mesmo na idade média, conforme ensina Cotta (2014, p. 33) o conceito de polícia foi estendido “para atividades de administração, especificamente destinadas para prevenir males e desordem nas cidades, zelando, por intermédio dos serviços públicos, pelo bem-estar físico, econômico e intelectual da população”.

As diversidades das naturezas das ações policiais exigem de seus integrantes a capacidade de agir para prender criminosos, controlar o trânsito de veículos, auxiliar ou socorrer pessoas e desenvolver atividades meramente administrativas. “A argumentação, inúmeras vezes repetida de que o ofício policial é um trabalho extremamente complicado - mais do que uma ocupação simples - acaba de fato se confirmando” (Goldstein, 2003, p. 65).

Além de executar o descrito por Bayley (2001) como trabalho policial, deve-se observar que a figura policial ainda traz consigo o simbolismo que representa a necessidade de ser exemplo perante a sociedade, por ser dela a concessão de uso da força e de agir para mediar conflitos. Logo, mais do que agir em uma vasta gama de ações para a qual é designada, a polícia deve se preocupar em refletir os valores da sociedade que lhe conferiu seu mandato policial.

As ações rotineiras dos policiais representam um meio importante através do qual muitos valores são transmitidos para o público: conceitos como lei, ordem, autoridade e justiça tornam-se assuntos cotidianos, vistos pelo prisma da prática. Os policiais tornam-se pontos de contato entre os indivíduos e os princípios cruciais que sustentam uma sociedade organizada (De Oliveira Júnior, 2011, p. 77).

A imagem ou a legitimidade policial se reforça ou é dilapidada em cada intervenção. Para Muniz e Proença Júnior (2014, p. 274) “em cada solução policial, tem-se ou não o reforço da credibilidade policial resultante do questionamento cotidiano do mandato e práticas policiais pelos indivíduos e grupos policiados”.

De posse dos conceitos sobre o que se entende por polícia, suas características, peculiaridades, complexidades e limitações, compreendemos melhor como as sociedades passaram a organizar suas polícias no interior de seus corpos nacionais e subnacionais. Partindo do entendimento de Goldstein (2003, p. 377) podemos afirmar que “o objetivo fundamental de todos os esforços para melhorar a polícia é aumentar sua capacidade de prestar serviços de alta qualidade aos cidadãos e prepará-la para fazê-lo de forma que seja consistente com os valores democráticos e que os apoie”.

A atividade policial inserida no contexto social possui, portanto, complexidades que conduzem a constantes desafios de aprimoramento de suas práticas, ritos e modelos de gestão. Essa necessidade de aprimoramento, frisa-se, advêm, contemporaneamente, da sociedade e de suas instituições, sendo condição para a alcance de eficiência e conseqüente perenidade das organizações policiais. No entanto, as conformações adotadas pelas organizações policiais nos dias atuais acabam por fortalecer gargalos e resistências a inovações e aperfeiçoamento, conforme será explicitado adiante.

A seção a seguir apresenta como os modelos de polícia foram se desenvolvendo no Brasil, buscando apresentar e entender a atual conformação da segurança pública no país, focando, em momento posterior, no estado de Minas Gerais e, em específico, no modelo de gestão operacional da polícia militar mineira.

3 A SEGURANÇA PÚBLICA E A EVOLUÇÃO NOS MODELOS DE GESTÃO

Ao Estado se impõe o desafio de traduzir a função policial em esforços voltados para segurança pública; logo, a ele compete estruturar e operacionalizar toda sorte de recursos para essa finalidade. A partir das dimensões conceituais discutidas anteriormente, e tendo em vista a complexidade dos papéis a serem desempenhados pelas organizações policiais, este capítulo busca aprofundar na exposição da arquitetura da segurança pública brasileira e como ela tem se operacionalizado para aprimorar seus mecanismos de trabalho e resultados.

No Brasil, a segurança é um direito social conforme assevera o artigo sexto da Constituição Federal (Brasil, 1988) “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Restringindo o conceito para o campo da segurança pública, Picanco (2015) traz que a segurança pública é quem assegura o gozo de outros direitos, sociais ou não, pelas pessoas.

A segurança pública, portanto, assegura a manutenção da ordem pública, por meio de medidas e garantias, para a promoção de uma convivência pacífica e harmônica entre os cidadãos, permitindo que todos gozem de seus direitos e exerçam suas atividades sem a interferência de outrem, a não ser nos casos de reivindicação de seus próprios direitos e defesa de seus legítimos interesses (Picanco, 2015, p. 2).

Não obstante, conforme o ensinamento de Da Cruz (2013), o indivíduo tem direito de auxiliar o Estado na organização das ações de segurança pública, valendo-se de sua cidadania e comprometendo-se com o desempenho dos programas que visem à redução da insegurança. Esse foi o entendimento que se buscou e se consolidou na constituição brasileira em vigor para a segurança pública, um modelo que será melhor aprofundado adiante.

3.1 O modelo de segurança pública brasileiro

O modelo de segurança pública brasileiro ganhou sua atual conformação por meio de uma trajetória peculiar que seguiu de forma transversal aos momentos pelos quais o país atravessou. Expor uma revisão histórica da formação dos corpos policiais

contribui para entender como o atual formato se consolidou e os dilemas contemporâneos da segurança pública brasileira. Assim, esse capítulo dissecou essa perspectiva buscando solidificar um conhecimento basilar que sustentará discussões específicas no campo da gestão da segurança pública mais adiante.

No Brasil, após a promulgação da chamada constituição cidadã, a segurança pública, em que pese estar definida como direito e responsabilidade de todos, foi estruturada em órgãos federais e estaduais, concedendo aos municípios a autonomia para a criação de guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações.

Os órgãos federais, todos de caráter civil, são a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Ferroviária Federal. À Polícia Federal, além das atividades de polícia judiciária da União, exerce as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras. Compete ainda à Polícia Federal prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência e, ainda, apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme (Brasil, 1988).

A Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Ferroviária Federal, nos termos da constituição federal, competem o patrulhamento ostensivo das rodovias federais e das ferrovias federais respectivamente. Os órgãos estaduais responsáveis pela segurança pública são as Polícias Cíveis e as Polícias Penais, ambos de caráter civil, e as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares e, como a designação diz, as duas organizações possuem natureza militar.

O arranjo da segurança pública em nível estadual foi desenhado para que as Polícias Cíveis realizem as funções de polícia judiciária e desenvolvam as apurações penais de caráter civil, porquanto as Polícias Militares realizam o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública. Os Corpos de Bombeiros Militares

competem a execução das atividades de defesa civil e às Polícias Penais a segurança em estabelecimentos penais.

Especificamente em relação ao formato militar da polícia ostensiva adotado no Brasil, Fernandes (2016, p. 54) ensina que face ao ambiente complexo, dinâmico, diversificado e hostil no qual operam essas organizações, “somente a investidura militar com base na pronta obediência, na primazia do dever profissional em qualquer circunstância e na disciplina garantirá o efetivo controle dessa força”, retratando, portanto, um dos argumentos que justificam a natureza militar das polícias ostensivas no Brasil.

Não obstante um lastro histórico que conduziu a existência de uma polícia de estética militar no país, elas não são exclusivas no Brasil, existindo, dentre outras, a *Gendarmeria* na Argentina, os *Carabinieri* na Itália, a Real Polícia Montada do Canadá, as *Gendarmeries* da França e Bélgica, os Carabineiros do Chile, a Guarda Nacional Republicana de Portugal e a Guarda Civil da Espanha (Fernandes, 2016).

O caminho que delineou o atual desenho da segurança pública no Brasil possui origem no próprio processo de colonização do país, decorrente do modelo português de formação de polícias. Em Portugal, a Intendência Geral de Polícia do Reino e Corte, em Lisboa, foi institucionalizada em 1760 para atividades administrativas que iam desde a segurança até a iluminação pública. Em 1801, foi criada a Guarda Real de Polícia, inspirada no modelo francês de polícia montada e de vigias, subordinada ao General de Armas para assuntos militares e ao intendente de polícia para atividades típicas de polícia. Em 1802, a Guarda Real de Polícia passa a fazer parte do Exército Português (Cotta, 2014).

No caso do Brasil e, mais especificamente do Rio de Janeiro, o sistema policial composto pela Intendência Geral e Guarda Real de Polícia somente foi transposto com a vinda da família real, no início do século XIX. A exemplo do que ocorreu em Lisboa, no Rio de Janeiro também ocorrera a supremacia da vertente militar em termos de assuntos ligados à polícia, representada pela Divisão Militar da Guarda Real da Polícia (Cotta, 2014, p. 30).

De fato, em que pese alguma semelhança, o modelo implementado por Portugal no Brasil Colônia se manteve distinto mesmo após a concepção dos sistemas

inglês e francês. O modelo inglês, mais liberal, caracterizaria a polícia como um corpo policial profissional e alijado da estrutura do exército ou do poder judiciário. De orientação iluminista, tinha como foco a paz por meios pacíficos e civilizados. Lado outro, o modelo francês concebeu a polícia como força pública, instituída para benefício de todos, possuindo, ainda, um caráter militar.

No Brasil, no início do século XIX, as atribuições de polícia eram desenvolvidas pela Intendência Geral de Polícia da Corte, criada em 1808, com atribuições de manutenção da ordem por meio de investigação de delitos e prisão de criminosos, e pela Guarda Real, criada em 1809 com estrutura militar e subordinação ao Intendente Geral de Polícia. Mais tarde, essas duas organizações se transformariam, respectivamente, na Polícia Civil e na Polícia Militar (Fernandes, 2016).

No período colonial do Brasil, o papel das polícias era o de manter sob controle as classes populares e os escravos. A polícia agia de forma arbitrária, impondo os costumes estabelecidos por uma sociedade patriarcal e aristocrática. No entanto, nas regiões das minas do ouro, no contexto das políticas de manutenção da ordem, uma força policial especializada, de caráter militar, ganhou destaque: o Regimento Regular de Cavalaria de Minas, de natureza militar e originado dos Dragões Del Rey portugueses, se tornou uma força policial especialmente destinada a garantir a ordem nos caminhos que escoavam o ouro brasileiro até os portos do Rio de Janeiro para ser levado à Portugal. Tal regimento é considerado a origem da Polícia Militar de Minas Gerais.

Destaca-se que o surgimento de uma polícia tipicamente brasileira é, portanto, reportada anteriormente à criação da Intendência Geral de Polícia da Corte. Para Marinho (2011), a polícia surgida na região de Minas Gerais é a primeira organização policial brasileira.

Mesmo depois de declarada a Independência do Brasil, a segurança do indivíduo era ainda confundida com a segurança do país. Durante o Período Imperial, o Brasil enfrentou conflitos internos e externos, e a força policial atuou no espaço da defesa interna e da segurança nacional, agindo conjuntamente com o Exército Brasileiro (Da Cruz, 2013).

A organização policial brasileira tem, oficialmente, sua emergência associada à origem das Forças Policiais, estabelecidas durante o período imperial brasileiro. É de acordo com perspectivas que enfatizam essa origem, que a vinda da família imperial para o Brasil, em 1808, implicou em uma transferência do formato institucional da polícia de Lisboa (...). No entanto, outras fontes identificam o surgimento da polícia brasileira em 1775, no estado de Minas Gerais, originalmente denominada Regimento Regular de Cavalaria de Minas, em Vila Rica, atual cidade de Ouro Preto (Marinho, 2011, p. 39).

Segundo Da Cruz (2013), a estrutura da segurança pública brasileira no período do império era composta por duas organizações policiais, uma militar e outra civil, sendo que a primeira se tornou força aquartelada, com operações de grande porte, e a segunda ficou com a atribuição da vigilância contínua da cidade.

Durante o século XIX, os modelos de polícia passaram por transições de diversas naturezas, sem, contudo, excluir organizações antagônicas de caráter civil e militar. Com a passagem para o período republicano, o Rio de Janeiro tornou-se a capital federal e a polícia militar fortaleceu seu papel de defesa da ordem pública. A polícia civil continuou atuando como uma polícia judiciária, tendo seu corpo policial ampliado no período republicano (Cotta, 2014; Azevedo e Nascimento, 2016).

Já com a proclamação da república, em 1889, deu-se a transição do centralismo imperial para o federalismo republicano, pois as províncias foram promovidas a estados. Esse episódio fortaleceu as forças públicas dos estados-membros, que passaram a ser militarizadas como exércitos estaduais subordinados aos presidentes dos respectivos estados. A primeira constituição republicana, promulgada em 1891, fazia uma superficial referência à segurança pública quando preconizava que o Governo Federal somente poderia intervir nos estados, dentre outras situações, para restabelecer a ordem e a tranquilidade (Fernandes, 2016, p. 26).

Ao longo do período republicano, o modelo de polícia foi sendo delineado e até estrangido. Foi durante a república que se definiram as organizações policiais em âmbito estadual, em formato razoavelmente semelhante ao contemporâneo, e que se consolidou a separação de funções entre polícia militar e polícia civil, mantendo, no entanto, certa confusão quanto às atribuições de cada uma delas². Houve ainda

² Cotta (2015), ao delinear a história da PMMG, detalha os períodos em que a organização policial desenvolveu atividades voltadas para a segurança pública. O autor contextualiza, por exemplo, o ano de 1868, quando as Guardas Municipais foram absorvidas pela força policial, mesmo fenômeno ocorrido pelas chamadas Esquadras de Pedestre nos idos dos anos de 1859. Mesmo antes, em 1835, ensina o autor (Cotta, 2015, p. 115) que a Força Policial além de servir ao poder judiciário, manteria a “boa ordem e a segurança pública, tanto na capital da província quanto nos subúrbios.” A história da PMMG, ainda possui registros que constam a saída dos quartéis em 1955, quando da criação da

durante o período republicano as chamadas guardas civis, que desempenhavam atividades típicas de policiamento. Foram criadas em 1926 e extintas no contexto da reforma policial em 1969.

As instituições policiais brasileiras, neste contexto histórico, tiveram em sua origem modelos separados e distintos, reproduzindo o modelo português, e assim permaneceram, criando identidades antagônicas e muitas vezes conflitantes. A polícia militar permaneceu com suas atribuições preventivas/repressivas vinculada a uma lógica militar de combate ao crime, e exercendo o papel de força auxiliar do exército. E a polícia civil se construiu pautada num modelo burocrático inquisitorial (Lima, 2014 *apud* Azevedo e Nascimento, 2016, p. 656).

Nas constituições do Brasil de 1934 e 1946, as polícias mantiveram o mesmo status. Contudo, na segunda metade da década de 1960, ocorre a chamada grande reforma policial, na qual o policiamento ostensivo passa a ser atribuição da polícia militar, juntamente com outras atividades que eram, anteriormente, desempenhadas por órgãos autônomos da administração pública, dentre estas atividades destaca-se o policiamento de meio ambiente e o policiamento de trânsito rodoviário (Fernandes, 2016).

O ano de 1967 (...) é marcado pela implantação da chamada grande reforma policial, processo em direção ao modelo burocrático/profissional de policiamento, motivada, entre outras coisas, pelo desenvolvimento industrial e urbano dos anos de 1950 e conseqüente crescimento das taxas de criminalidade. Este modelo implicou o já mencionado fim das guardas civis, na centralização das atividades policiais e na exclusividade de funções, com a separação dos atributos referentes às polícias militares e às polícias civis (Marinho, 2011, p. 42).

A constituição federal de 1988, conforme explanado inicialmente, manteve nas polícias estaduais a dicotomia de duas organizações policiais com ciclos incompletos de polícia³, além de facultar aos municípios a criação de guardas municipais. No entanto, apesar de o novo texto constitucional ter mantido o arranjo organizacional das polícias, também passou a se observar no Brasil o aumento da exigência de

Companhia de Policiamento Ostensivo, cuja atribuição era exercer atividades de policiamento ostensivo em Belo Horizonte

³ Ciclo completo de polícia é um conceito no qual se compreende como atribuição das atividades de polícia ostensiva e polícia de investigação criminal pertencentes à uma mesma organização policial.

profissionalização das instituições, com forte pressão popular para que sua atuação passasse a ser pautada por valores democráticos e voltados para a garantia dos direitos humanos.

Ao longo das últimas décadas, o Brasil manteve diversos anacronismos historicamente presentes em seu arranjo de segurança pública. Um dos principais talvez seja a relação que se estabelece entre governos estaduais e o governo federal. Em que pese os órgãos essencialmente responsáveis pela segurança pública pertencerem aos governos dos estados, a legislação que determina o arranjo organizacional e as competências das polícias é federal. Mesmo no campo legislativo, as principais normativas que orientam a atuação policial (código penal e os códigos de processo penal, civil e militar e, ainda, as legislações extravagantes afetas ao sistema de persecução criminal) também são federais. De fato, os desafios de governança da segurança pública permanecem, reforçados pela fragmentação do sistema intergovernamental.

Durante o processo evolutivo no campo da segurança pública no Brasil, especificamente em 1995, a administração pública no Brasil passou por um momento de transformação com as medidas que reformaram o estado na busca da superação de modelos de gestão patrimonialistas e implementação de ferramentas voltadas para o gerencialismo. O mecanismo que formalizou essa transição ficou conhecido como o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado⁴ que, por sua vez, admitiu a necessidade de reformar a administração pública, buscando a melhoria da capacidade gerencial para se tornar mais eficiente, competitiva, enxuta e moderna, bem como estruturada para atender aos anseios da sociedade, mediante a prestação de serviços de melhor qualidade (Bresser-Pereira, 1998).

⁴ O Plano Diretor tinha como objetivos: aumentar a governança do Estado, dirigindo os serviços prestados pelo Estado para o atendimento das necessidades dos cidadãos; restringir a atuação estatal àquelas funções que lhe são próprias, reservando, os serviços não exclusivos para a propriedade pública não estatal, e a produção de bens e serviços, para a iniciativa privada; transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local - só em casos de emergência cabe a ação direta da União; e transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir maior parceria entre os estados e a União (Batista, 1999).

O período de 1995 a 1998 é caracterizado pela criação do MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e pela formulação da estratégia expressa num documento oficial de governo denominado Plano Diretor, que propunha objetivos de aumentar a governança do Estado, limitar a ação estatal a funções próprias e transferir a Estados e Municípios ações de caráter regional e local (Vilhena e Marini, 2011).

A criação de um plano diretor como norteador para reforma do Estado, a elaboração de novas leis e emendas que visavam à promoção de uma gestão orçamentária mais eficiente e a promoção de um ciclo de debates nas esferas nacional e estadual para estimular novas formas de gestão são alguns exemplos de trabalho institucional realizado pelo ministro Bresser e sua equipe (De Freitas, 2015, p. 81)

A chamada administração pública gerencial trouxe uma evolução dos modelos de administração no Brasil e, se apresentou com foco na gestão governamental do Estado que passou a empregar modernas práticas de gestão, com a execução de políticas públicas formuladas de maneira estratégica e a implementação de algumas das ferramentas que incluíam a gestão por resultados e os ciclos de gestão estratégica, bem como a incorporação, no âmbito da administração pública, dos modelos utilizados na iniciativa privada.

No entanto, De Freitas (2015) cita que as reformas não se deram de forma harmônica em todos os estados da federação, destacando Minas Gerais positivamente como um caso particular.

Apesar de todos os esforços, a agenda de reformas com foco na eficiência tem ocorrido de forma descontínua, assistemática e não homogênea entre os estados da federação brasileira. Uma das poucas exceções a esta realidade de implementação de alguns preceitos do gerencialismo pode ser atribuída ao estado de Minas Gerais (De Freitas, 2015, p. 81).

Apesar de o movimento de Reforma do Estado ter provocado uma onda de modernização e profissionalização em várias áreas de políticas públicas no Brasil, o campo da segurança talvez tenha sido o que menos colheu esses frutos. Em certa medida, devido as culturas organizacionais das corporações que o compõem.

Neste cenário, catalisado por taxas de criminalidade elevadas, as últimas décadas foram marcadas por tentativas do governo federal de assumir o

protagonismo da segurança pública, seja pelas tentativas de indução de maior governança entre os atores das diversas estruturas de governo, seja pela adoção de mecanismos aprimorados de gestão e transparência.

Assim, em 1997 foi criada a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), em 2001 o Plano Nacional de Segurança Pública, em 2004 foi criada, por meio de decreto, a Força Nacional de Segurança Pública. Entre 2004 e 2005 houve uma mobilização pelo desarmamento, já em 2007 foi lançado o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci), que tinha por foco articular políticas de segurança pública para a prevenção da violência (Da Cruz, 2013).

No ano de 2018, nos moldes do Sistema Único de Saúde, foi criado, por meio da lei federal 13.675 de 11 de junho de 2018, o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) que tem por propósito integrar os órgãos responsáveis pela segurança pública, tanto nos estados, quanto nos municípios e na União. Conforme concebido, o Susp atuaria com foco na prevenção e no controle qualificado da violência e da criminalidade no país.

O órgão central do Susp é o Ministério da Justiça e Segurança Pública e é integrado, em âmbito federal, com a Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Polícia Ferroviária Federal. Na esfera estadual, é integrado pelas Polícias Militares, Polícias Civis, Corpos de Bombeiros Militares e Polícias Penais. Em nível municipal, pelas guardas civis. E, ainda, pela Força Nacional de Segurança Pública.

A norma que instituiu o Susp instituiu também o Plano Nacional de Segurança Pública. Normatizado pelo decreto 9.630, de 27 de dezembro de 2018, o plano tem como objetivo ser um instrumento de articulação do poder público em nível nacional, com objetivos, ações estratégicas, metas, prioridades, indicadores e formas de financiamento e gestão, e ainda reforça as iniciativas que visam a integração das forças de segurança sob a mesma governança, permitindo a padronização de dados, integração tecnológica e de inteligência.

A Doutrina Nacional de Atuação Integrada em Segurança Pública foi mais um esforço evolutivo em nível federal para aprimorar a política de integração da

segurança pública. Efetivada em 2020, tinha por escopo a padronização e orientação para o desenvolvimento dos ciclos de planejamento, execução, monitoramento, avaliação e consolidação das ações e operações integradas de segurança pública e defesa social no Brasil

Percorrendo-se a história, verifica-se que, a passos lentos e curtos, a segurança pública tenta se organizar de maneira mais eficaz, depois da promulgação da Constituição de 1988. Tal fato exhibe grande avanço no Brasil, considerando-se a tentativa de integrar ações de responsabilidade federal, estadual e municipal, para que seja possível conduzir o gerenciamento da questão da segurança pública de forma mais elaborada (Da Cruz, 2013, p. 7).

Azevedo e Nascimento (2016) citando Batitucci (2011) afirmam que, em decorrência das mudanças observadas na sociedade nas últimas décadas, houve avanços no campo da segurança pública, sendo que esses avanços decorreram de um novo entendimento tanto em aspectos operacionais quanto de gestão.

Os últimos 40 anos testemunharam o desenvolvimento de novas soluções organizacionais para a confrontação das limitações do modelo profissional-burocrático de policiamento, especialmente aquelas voltadas à descentralização do comando nas organizações policiais e à reconsideração da comunidade como um interlocutor qualificado na busca da construção de uma nova relação com a polícia (Batitucci, 2011, *apud* Azevedo e Nascimento, 2016, p. 660).

Em Minas Gerais, as peculiaridades relacionadas à gestão governamental e ainda, às políticas públicas incluindo as de segurança pública, passaram por transformações *sui generis* que foram, e são, objetos de variadas pesquisas dado aos resultados que foram alcançados. Na seção a seguir, é realizado um panorama das mudanças pelas quais passaram a gestão estadual, com foco específico no campo da segurança pública, sobretudo no início dos anos 2000, em decorrência das mudanças ocorridas no nível federal, desde 1995.

3.2 A gestão da segurança pública em Minas Gerais

Especificamente em Minas Gerais, o histórico da gestão da segurança pública se mistura com os modelos de gestão desenvolvidos pela Polícia Militar. A PMMG possui um passado permeado de medidas incipientes no campo da gestão, muitas delas com características mimetizadas das forças armadas. Nos anos 80 e 90 a Corporação trabalhou com o Manual de Trabalho de Comando, documento no qual já

trazia em seu bojo uma abordagem sobre planejamento e que, de acordo com Fernandes (2016, p. 33), “buscava padronizar a linguagem, selecionar os métodos de planejamento para a resolução de problemas policiais militares e estabelecer os principais documentos de planejamento com suas técnicas de redação e implementação”.

Apesar deste cenário, De Freitas (2015) ensina que a organização policial militar mineira utilizava um modelo tradicional de policiamento nos anos 90, ou seja, não se valia de critérios científicos para emprego dos recursos, utilizando um modelo reativo e ineficiente de prevenção do crime e preservação da ordem pública. A dinâmica de policiamento se valia de patrulhamento de forma aleatória, não fixa, onde os militares eram figuras anônimas que se relacionavam de maneira neutra e profissional somente no atendimento à ocorrência.

Para os turnos de trabalho, a distribuição do efetivo é, normalmente, feita de maneira subjetiva, sem nenhuma, ou com pouca análise da distribuição espacial e temporal dos crimes. Além disso, no policiamento tradicional as atividades de comando são altamente burocratizadas e centralizadas nos batalhões e nas regiões de polícia. Apoiado numa visão reativa, que se orienta mais para o cidadão infrator do que para o cidadão de bem, é comum na lógica tradicional de policiamento avaliar a eficiência organizacional pelo número de apreensões e prisões efetuadas e pelo tempo médio de atendimento às ocorrências. Tudo isso caracterizava a Polícia Militar de Minas Gerais da época (De Freitas, 2015, p. 122).

No entanto, antes mesmo das reformas da administração pública chegarem efetivamente em Minas Gerais, nos idos dos anos 2000, principalmente por meio do chamado Choque de Gestão, a PMMG já buscava implementar ferramentas típicas do novo modelo de administração. No contexto da reforma, no final dos anos 90, buscou-se uma nova maneira de pensar e prestar serviço público, com foco na excelência da promoção de segurança pública. Tal esforço foi normatizado pelo que ficou conhecido como Programa Polícia para Resultados, que previa, entre outros aspectos, “o estabelecimento de metas, a rotina de reunião de gestão operacional e a autonomia aos Comandantes de Companhia para direcionamento dos recursos sob sua responsabilidade, na busca de soluções de enfrentamento à criminalidade” (Rosa *et al.*, 2022, p. 30).

O Programa Polícia para Resultados e o Controle Científico de Polícia representaram certa quebra de paradigmas no contexto da segurança pública e serão melhor detalhados adiante.

3.2.1 O Programa Polícia para Resultados e o Controle Científico de Polícia

O programa Polícia para Resultados se baseou no modelo nova-iorquino de policiamento. No final dos anos 90, a PMMG enviou uma comitiva de policiais militares para participar da IV Conferência de Chefes de Polícia e, na ocasião, os policiais militares mineiros conheceram os métodos adotados pelo *New York Police Department* para realizar o monitoramento, mapeamento e o controle da criminalidade. Na ocasião, os militares assistiram a uma reunião real do modelo de gestão policial do estado norte-americano, o CompStat⁵ (De Freitas, 2015; Rosa *et al.*, 2022).

O Programa Polícia de Resultados, além da previsão do emprego do georreferenciamento, previa uma rotina de reuniões entre os planejadores e executores do policiamento e a mobilização comunitária, conferindo autonomia aos comandantes das Unidades policiais. Tais reuniões consistiam em prestação de contas dos Comandantes de Companhia aos respectivos Comandantes das Regiões sobre os resultados operacionais alcançados (Rosa *et al.*, 2022, p. 33).

Vieira e Protásio (2011) esclarecem que as características do Programa Polícia de Resultados, mais do que conferirem resultados, alteraram o panorama de ação da organização, trasladando o foco do Estado para a Sociedade.

Conforme ensina De Freitas (2015, p. 144), não havia até então uma secretaria com atribuições voltadas à integração de atividades entre os órgãos de segurança

⁵CompStat, em tradução livre, significa Programa de Estatísticas Criminais Computadorizadas, no entanto, seu conceito envolve o mapeamento do crime e identificação dos problemas. O modelo busca a melhoria sistêmica, onde os chefes de polícia locais passaram a reunir-se, semanalmente, para analisar e propor soluções para os problemas de criminalidade, utilizando técnicas e ferramentas de melhoria de processos (Minas Gerais, 2022).

O CompStat possui quatro princípios elementares: I - Disponibilizar informações criminais de maneira precisa e a tempo para todos os níveis organizacionais; II - Identificar e analisar os problemas, a fim de desenvolver e aplicar táticas comprovadamente eficazes; III - Desdobrar os recursos logísticos e humanos para a ponta de maneira rápida e focada, para implementar as táticas concebidas com rapidez; IV - Monitorar sistematicamente, o crime por meio de avaliações contínuas, a fim de aprender como estava acontecendo e fazer ajustes, quando necessário (McDonald, Sheldon e Bratton, 2002, *apud* De Freitas, 2015, p. 90).

pública. Logo, nas reuniões de gestão operacional, não havia, em regra, a presença de outras organizações. No entanto, ressalta, em que pese não ser o rotineiro, houve ocasiões em que se conseguiu “realizar um ciclo completo de apresentação do problema, análise de suas causas, discussão sobre possíveis soluções e responsáveis e estabelecimento de um plano de ação com outros órgãos de defesa social”.

A dinâmica do Programa Polícia para Resultados, na PMMG, apresentou evoluções voltadas à ampliação da análise dos problemas de segurança pública baseados em geoprocessamento, para um modelo voltado para resultados propriamente ditos, conforme ensina De Freitas:

A cobrança por resultados implicou a necessidade de se especificar quais seriam as medidas de desempenho a serem adotadas; como as metas seriam estabelecidas; e quais seriam as consequências para o sucesso ou fracasso quanto ao alcance das metas. Apesar de o plano de ação da PMMG estipular uma lista com vinte indicadores de desempenho, na prática seguiu-se a lógica norte-americana de medir a variação do número de ocorrências com base em um conjunto de crimes, mês a mês. A definição de metas para os próximos períodos de avaliação era **negociada** nas reuniões (De Freitas, 2015, p 144, grifo nosso).

O Programa Polícia para Resultados, de acordo com De Freitas (2015) perdurou até 2002, sendo sucedido pela fase da chamada Polícia Científica a partir de dezembro de 2004, fase na qual houve a implementação do modelo Integração da Gestão em segurança pública (Igesp), um período chamado pelo autor de Polícia Integrada.

Naquele período, a segurança pública vivia alguns desafios relacionados à baixa visibilidade conceitual “com raras iniciativas que extrapolavam responsabilidade legal das polícias” e ainda, problemas de efetivo e de recursos logísticos (Vieira e Protásio, 2011, p. 3-4).

No contexto de Polícia Científica, ou controle científico de polícia, teve início na PMMG o processo de implementação de indicadores de desempenho para Batalhões e Companhias, oriundos, por sua vez, de amplo debate que permeou toda a estrutura da organização. O modelo de gestão implementado pela PMMG à época serviu de

modelo para o Ministério da Justiça, sendo posteriormente difundido pelo país (Vieira e Protásio, 2011).

Destaca-se que o principal diferencial entre os modelos de “Polícia de Resultados” e de “Controle Científico de Polícia” é que o último extrapola as definições vigentes de doutrinas de emprego e de avaliação de desempenho, sustentando seus conceitos e entendimentos no tripé método-metodologia-padrão. A cientificidade do modelo estaria no fato de ele se dar a partir de indicadores que vão além das funcionalidades relacionadas à estatística, geoprocessamento, estratégias e pesquisas (Vieira e Protásio, 2011).

Assim, porquanto o Programa Polícia de Resultados se valia de ferramentas de georreferenciamento, geoprocessamento, doutrinas de emprego e uma dinâmica de avaliação de desempenho, o controle científico de polícia abarca esses conceitos e vai além, ao empregar cientificidade na definição de estratégias e entendimento do fenômeno criminal. No contexto de transição entre os modelos, as agências policiais agregariam outras funcionalidades em ferramentas já existentes, a título exemplificativo, ao utilizarem um mapa de calor tipo Kernel poderiam estudar e definir, com base nos dados coletados, estratégias para enfrentamento ao fenômeno criminal. Conforme De Freitas (2015), na ocasião houve um movimento de aproximação entre a PMMG e o mundo acadêmico, com destaque para a Fundação João Pinheiro, a Universidade Federal de Minas Gerais e a Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

De Freitas (2015, p. 164) destaca que o controle científico se fundamentaria “na intensificação do uso de indicadores científicos de desempenho com suas metas-padrão não subjetivas e metodologias de medição, e na padronização de processos e serviços a serem prestados”.

Ainda segundo De Freitas (2015), é preciso destacar que a Polícia de Resultados e a Polícia Científica se referem a tentativas intra-organizacionais de mudança. Já o período da Polícia Integrada diz respeito à dinâmica de reuniões instituída à época pela Secretaria de Estado e Defesa Social sobre os órgãos de segurança pública do estado de Minas Gerais.

O autor destaca que em decorrência do “Controle Científico da Polícia”, de forma indireta, a PMMG acabou se preparando para um ciclo de mudanças idealizadas e implementadas pelo Estado. Dentre estas mudanças, incluem: os encontros de IGESP e o Acordo de Resultados” (De Freitas, 2015, p. 178).

Na fase da chamada Polícia Integrada ocorreu, dentre outros, o surgimento do Igesp, que dado seu impacto na segurança será melhor descrito adiante.

3.2.2 A Polícia Integrada e o surgimento do Igesp

Em nível de Estado, reafirma-se, Minas Gerais passou por experiências exitosas em termos de gestão pública a partir dos primeiros anos do século XXI, que direta e indiretamente impactaram na segurança pública.

Conhecida como Choque de Gestão as reformas ocorridas no estado tiveram como foco inicial o ajuste fiscal, valendo-se, sobretudo, do corte de despesas, rearranjo administrativo e implementação de novos métodos de gestão. Anteriormente às reformas, foi realizado um diagnóstico das áreas do estado que deram origem ao plano estratégico de longo prazo do Estado que ganhou o nome de Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI)⁶.

A situação do Estado de Minas Gerais em 2002 revelava um elevado déficit orçamentário, precária qualidade dos serviços públicos prestados à população e baixa motivação dos servidores públicos, resultando em baixa atratividade para investimentos diante deste quadro institucional. O novo governo assume em 2003 com o novo discurso de modificar este cenário adotando medidas centradas no que foi chamado de “Choque de Gestão”, constituído por um conjunto de ações voltadas para a efetividade da gestão pública (Peixoto *et al.* 2010, p. 3).

⁶O PMDI é o planejamento governamental de longo prazo do governo de Minas Gerais. Tal documento se estrutura em objetivos e diretrizes governamentais e traz, dentre outros, os parâmetros para avaliação do esforço governamental, de modo a possibilitar correções, tendo em vista os objetivos estabelecidos e os interesses sociais envolvidos, possibilitando o êxito das políticas empreendidas no estado. O PMDI por sua concepção abrangente, articula as ações e programas formulados pelos órgãos do Governo, de modo a conferir coerência aos processos decisórios e níveis satisfatórios de coordenação e integração de determinado projeto político (MINAS GERAIS, 2020).

O Choque de Gestão em Minas Gerais representou “uma concepção inovadora de reforma da gestão pública, baseada na combinação de medidas orientadas para o ajuste estrutural das contas públicas com iniciativas voltadas para a geração de um novo padrão de desenvolvimento” (Vilhena e Marini, 2011, p. 2).

O período do Choque de Gestão foi dividido em fases, sendo a primeira dedicada a austeridade fiscal, ocasião em que o governo se concentrou na redução de despesas, no controle rigoroso dos gastos públicos e na busca por uma maior eficiência na arrecadação de receitas. Medidas como a revisão de contratos, a renegociação de dívidas e o aumento da arrecadação tributária contribuíram para equilibrar as finanças do estado.

A segunda fase ficou conhecida como Estado para Resultados, o foco do governo de Minas Gerais se concentrou em melhorar a qualidade dos serviços prestados à população, otimizando a aplicação dos recursos públicos. Foram implementadas medidas como a implantação de indicadores de desempenho, a adoção de práticas de gestão por resultados e a valorização do mérito e da eficiência no funcionalismo público (Vilhena e Marini, 2011, P. 4).

Na última fase do Choque de Gestão, o Estado buscou promover a inovação e a modernização dos processos de gestão pública. Foram implementadas ferramentas tecnológicas, como sistemas integrados de informação para otimizar a gestão e facilitar o acesso da população aos serviços públicos. O Choque de Gestão, portanto, representou uma mudança gerencial no Estado que redundou, também, na estruturação de uma política de segurança pública mais sistemática.

Neste contexto, em 2003, no campo da segurança pública, buscando, dentre outros, promover a integração entre as forças de segurança, foi criada a Secretaria de Estado e Defesa Social (SEDS), que se tornou responsável pela coordenação operacional das atividades das polícias Civil e Militar, do Corpo de Bombeiros Militar, da Defensoria Pública e da Subsecretaria de Administração Penitenciária. Seguindo as diretrizes do PMDI para a área de segurança, foi criado o Sistema Integrado de Defesa Social (Sids) que, por sua vez, estabelecia geograficamente Áreas Integradas de Segurança Pública (Aisp) que congregavam as instituições dentro de suas

competências e, em uma perspectiva metodológica para emprego operacional, implementou o Igesp.

As dinâmicas ligadas à integração da segurança pública possuíam ainda outros propósitos específicos conforme ensina De Freitas (2015, p. 186):

No caso específico da integração das forças policiais mineiras, embora o objetivo final fosse a redução da criminalidade, também se almejavam: a eliminação da sobreposição de funções para a promoção de um trabalho policial mais sinérgico e eficiente; uma maior agilidade no registro de ocorrências; e comunicação mais estreita entre as organizações para a alocação rápida e focalizada dos recursos humanos e logísticos. Tais objetivos estavam alinhados com a política pública estadual, que primava por uma gestão para resultados e também se alinham aos princípios elementares do modelo gerencial CompStat (De Freitas, 2015, p. 186).

Verificou-se, desta forma, um esforço do estado em constituir um arranjo institucional com vistas a integrar as organizações que conformavam o campo da segurança pública. A tradução desses esforços se deu, dentre outras, por meio do compartilhamento de áreas de responsabilidade territorial, chamadas de áreas integradas, de informações de segurança pública por meio do Sids e, sobretudo, por meio da formação, planejamento e atuação integrada, desta feita, por meio do Igesp. Em uma perspectiva de gestão, a integração das organizações permitiria a corresponsabilização e a definição de resultados de forma conjunta.

Especificamente em relação ao Igesp, de acordo com Saporì e Andrade (2013), foi inspirado em experiências de Nova Iorque e Bogotá no combate à criminalidade, desenvolvendo ainda outras ações de integração como a aproximação entre as academias de polícia e entre as corregedorias das organizações policiais.

Assim sendo, percebe-se, que o modelo do Igesp possui melhorias decorrentes do modelo de acompanhamento de desempenho implementado pela PMMG no contexto do controle científico de polícia, por exemplo, com a utilização de indicadores de performance, além de herdar os avanços decorrentes da fase de integração da segurança, principalmente relacionado à integração da informação e das áreas de responsabilidade.

Lima (2017, p. 3) descreve como prática comum dos estados brasileiros que tiveram êxito na redução criminal a utilização de fluxos informacionais tais como o usado pelo *CompStat*. Para o autor era necessário construir e consolidar “sistemas de coleta de dados consistentes, de modo a garantir um fluxo constante de informações confiáveis, assim como instituir uma rotina de análise e avaliação destas informações voltada ao planejamento estratégico e operacional”.

O modelo de integração desenhado e implementado pelo Igesp baseou-se na ideia de que a interação do policiamento ostensivo com o policiamento investigativo devia pautar-se por arranjos institucionais que delimitariam os parâmetros de uma nova rotina de atividades sustentadas na colaboração e na reciprocidade (Picanco, 2015).

Alinhado com a política estadual de gerenciar com foco em resultados, o modelo IGESP propunha uma nova forma de organizar o trabalho policial por meio de reuniões táticas e estratégicas regulares que visavam ao planejamento operacional integrado, à avaliação constante desse planejamento e a seus resultados na redução do crime violento (De Freitas, 2015, p. 193).

A Polícia Militar descreve o Igesp como um modelo de gestão baseado em resultados, no qual os órgãos de Segurança Pública e até outros entes públicos que possuíam potencial para interferir no processo criminal, passaram a desenvolver estratégias e ações que se orientavam para a solução menos onerosa e mais eficaz de problemas afetos à segurança pública (Minas Gerais, 2022).

De Freitas (2015, p. 193) ensina que o Igesp seria uma proposta para minimizar a ineficiência de uma lógica fragmentada, descontínua e compartimentalizada de gestão pública de segurança.

O projeto Igesp parte do princípio de que são as unidades de ponta das organizações policiais que devem ser valorizadas e cobradas no sentido da obtenção da queda dos indicadores de criminalidade. As unidades policiais componentes das Aisp são colocadas em foco. Seus respectivos comandos, delegados e oficiais passam a ocupar posição de destaque no gerenciamento intensivo da ação policial. Os respectivos comandos das polícias na Aisp são convocados para participar de uma grande reunião de trabalho, a ser coordenada pelo representante da Secretaria de Estado de Defesa Social e assessorada pelos comandantes regionais de ambas as polícias (Sapori e Andrade, 2013; p.109).

O Igesp, no entanto, não foi uma iniciativa da PMMG. De Freitas (2015) afirma que a institucionalização dessa nova lógica de trabalho por parte do Governo do Estado implicou em mudanças na rotina gerencial nas unidades da polícia militar que já possuíam seus mecanismos de gestão.

O Igesp trazia consigo três níveis de reuniões que abrangiam as estruturas das organizações de segurança pública: Reuniões semanais em nível operacional com delegados distritais de polícia e comandantes de companhia de polícia militar, que buscavam compartilhar informações e realizar planejamento de atuações conjuntas. Essas reuniões gerariam subsídios para as reuniões em nível tático nas quais comandantes de Batalhões da Polícia Militar e delegados seccionais participariam, em uma periodicidade quinzenal, para avaliar resultados, aprovar planos de ação e atuar em algum problema naquela esfera de competência. Por fim, as reuniões de nível estratégico eram realizadas mensalmente com a presença, dentre outros, do Comandante de Região de Polícia Militar e com o Delegado chefe de departamento. De Freitas (2015) descreve a dinâmica das reuniões em nível estratégico do Igesp quando da sua implementação em 2005:

A reunião era aberta pela liderança da SEDS, que passava a palavra para as lideranças para que eles realizassem a apresentação da área integrada. A apresentação continha uma descrição geral da área integrada, estatísticas criminais, detalhes de mapas de geoprocessamento e as ações realizadas e aquelas a serem realizadas. Durante a apresentação, interrupções poderiam ser feitas. No total, entre cinquenta e setenta pessoas participavam da reunião de apresentação. (...) A cada encontro de IGESP, entre três a cinco AISP's apresentavam seus resultados e planos de ação operacional. Nas primeiras reuniões do IGESP, os policiais da AISP tinham a autonomia para elaborar suas próprias apresentações sem ter que seguir nenhum tipo de estrutura padrão, ou template, fato que gerava certa dúvida em alguns participantes e possibilitava desvios dos objetivos pretendidos. Era comum, por exemplo, que os policiais dedicassem boa parte do tempo justificando os altos índices de criminalidade pelas dificuldades logísticas de suas unidades (De Freitas, 2015, p. 196).

Inicialmente, o Igesp não dispunha de indicadores de desempenho para as áreas integradas, lado outro, propunha uma abordagem mais qualitativa ao invés de focar diretamente o controle de resultados. Assim, as reuniões do Igesp, em sua fase inicial, tinham um foco mais voltado para a identificação e solução conjunta de problemas de criminalidade, o que, por consequência, levaria a melhoria dos resultados de segurança pública.

3.3.3 A decadência do Igesp e a emergência de um novo formato intra-corporis

Impulsionado pelo modelo de gestão trazido pelo Igesp, o governo do Estado de Minas Gerais iniciou, em 2007, um ciclo de contratualização de resultados com os órgãos de segurança pública. O chamado Acordo de Resultados foi instituído por meio da lei 17.600/08 e previa a pactuação de resultados, aumento da autonomia das agências estatais e premiação por produtividade.

De fato, a metodologia do Igesp adentrou o ano de 2008 com novas diretrizes emanadas pelo governo do estado. A principal delas residia na definição de indicadores⁷ que, mais tarde, seriam absorvidos no contexto do Acordo de Resultados. O Acordo de Resultados se tratou de uma das ferramentas para se operacionalizar o previsto na segunda fase do Choque de Gestão, qual seja, o Estado para Resultados.

Na esfera da Defesa Social, a primeira etapa do Acordo de Resultados foi assinada em 30 de março de 2007, quando foram estabelecidas metas globais de redução das taxas de homicídios, de crimes violentos e de crimes violentos contra o patrimônio. Em setembro de 2008, os servidores da segurança pública receberam o pagamento do Prêmio de Produtividade pela primeira vez. Meses antes, por meio da regulamentação da Lei Estadual 17.600, de 1º de julho de 2008, foi assinada a segunda etapa do Acordo, com metas para cada uma das 16 Regiões Integradas de Segurança Pública. No primeiro Acordo de Resultados do Sistema de Defesa Social de Minas Gerais, cinco itens foram pactuados no contrato de gestão: Resultados finalísticos, Execução dos projetos estruturadores, Execução da agenda setorial do Choque de Gestão, Racionalização do gasto e Melhoria do Desempenho (De Freitas, 2015, p. 208).

As dinâmicas envolvidas no Acordo de Resultados impactaram o Igesp. Para De Freitas (2015) a mudança do foco que antes estava na solução dos problemas para, então, se inclinar ao controle de metas gerou disfunções na metodologia.

Naquele momento, segundo o autor, o direcionamento original do Igesp de identificar, analisar e criar soluções conjuntas entre os diversos órgãos de defesa

⁷ Especificamente para a PM, dois conjuntos de indicadores foram estabelecidos. O primeiro compreendia seis indicadores que a Polícia Militar já vinha utilizando desde 2005 na Capital: tempo de resposta aos chamados de 190, Indicador de iniciativa; Indicador de reincidência de assaltos a estabelecimentos comerciais; Indicador de demanda reprimida; Indicador de policiamento a pé em centros comerciais; e Indicador de Patrulha Escola. O segundo conjunto compreendia quatro indicadores relacionados às atividades de policiamento comunitário (De Freitas, 2015, p. 206).

social foi abandonado, gerando questionamento de outros atores como o Ministério Público e Judiciário que, por sua vez, compareciam cada vez menos às reuniões.

O Igesp representou um avanço nas metodologias de integração do sistema de segurança pública em Minas Gerais. No entanto, a metodologia passou por mudanças no seu modelo inicial de concepção, sendo gradativamente descaracterizada em face dos objetivos propostos. Uma destas mudanças foi a criação do Igesp Focal.

A dinâmica do IGESP sofreu alterações que perduraram até o ano de 2017, na ocasião houve a concentração de esforços para a avaliação e solução de problemas específicos em quatorze municípios prioritários, classificação que levou em conta a criminalidade violenta e o Princípio de Pareto (adotando a regra 80/20). Esse processo ficou conhecido como IGESP focal (Minas Gerais, 2022, p. 10).

O Igesp focal foi concebido em 2013, sobretudo, por questões orçamentárias. Sem recursos para as reuniões do Igesp em todo o Estado, “viu-se a necessidade de concentrar esforços nos 14 municípios prioritários, pois representavam os maiores índices criminais interferindo, diretamente, nos índices estaduais” (Rosa *et al.*, 2022, p. 39).

Enquanto desafio de gestão na segurança pública, os aspectos ligados à integração encontram-se, conforme Lima (2017, p. 2), como um dos principais desafios. Para o pesquisador, “é preciso romper as dificuldades de articulação entre ações desenvolvidas por diferentes secretarias e organizações, visto que estas tendem a seguir a rotina de seus projetos e processos”.

A decadência do modelo do Igesp é explicada por Saporì e Andrade (2013, p. 109) a partir de uma “redução dos princípios básicos do Igesp em instrumentos de operacionalização percebidos, pelas polícias, de forma mecânica como meio de prestação de contas ao governo”.

Os autores ainda destacam como fatores que levaram ao fracasso do Igesp o entendimento, por parte da Polícia Civil de Minas Gerais, de que a integração poderia significar sobreposição de funções e mesmo perda de identidade face à PMMG. Além disso, a continuidade da metodologia ainda foi prejudicada pelas deficiências

logísticas e de pessoal da Polícia Civil, bem como pela assimetria de informações entre as organizações policiais (Sapori e Andrade, 2013).

A PMMG, lado outro, manteve parte da estrutura operacional da organização seguindo as diretrizes do Igesp e se valendo de suas regras originais, empregando-as em suas unidades nos diversos municípios do estado (Minas Gerais, 2022).

Seguindo as diretrizes governamentais, a PMMG aprimorou seus métodos e técnicas, buscando melhorias nos resultados e passando a usar indicadores de desempenho operacional atrelados às metas para cada uma de suas Unidades⁸.

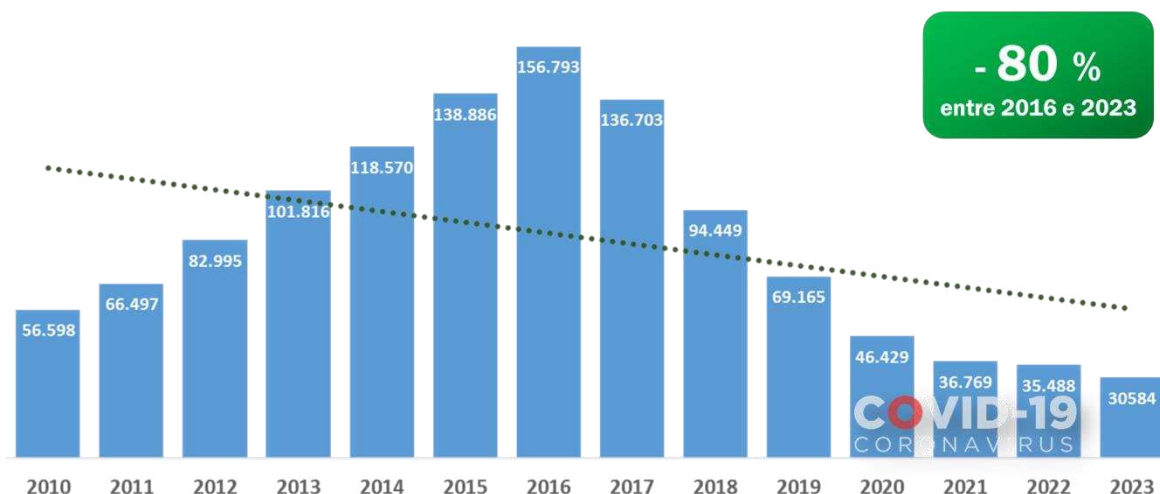
Neste contexto, a PMMG concebeu, a partir da metodologia do Igesp e das experiências advindas da polícia de resultados e do controle científico de polícia, um modelo próprio de gestão da performance organizacional. Tal modelo se alicerçava em uma “metodologia científica de análise, indicação de respostas e ações para enfrentamento do fenômeno criminal e do grau de insegurança dos mineiros”, a qual ganhou o nome de Gestão do Desempenho Operacional, sendo implementada em sua primeira edição no ano de 2015 (Minas Gerais, 2022; p. 9).

A implementação da GDO foi um processo *intra-corporis* na PMMG, ou seja, foi desenvolvida internamente, sem gestão ou participação de outra secretaria do governo.

O estabelecimento da GDO foi seguido por uma redução expressiva nos indicadores de criminalidade monitorados tanto pela PMMG quanto pelo governo de Minas Gerais, conforme demonstrado na figura 1. Por ser um dos núcleos deste trabalho, a metodologia e evolução da GDO será mais bem detalhada, em subseção apartada logo adiante.

⁸ Foram pactuados com a PMMG os indicadores: Taxa de Crimes Violentos, Taxa de Homicídios, Taxa de Crimes Violentos Contra o Patrimônio, Armas de Fogo Apreendidas e Operações Militares realizadas. Tais indicadores, eram analisados conforme fórmula de cálculo de desempenho definida na descrição de cada indicador em particular. Em seguida, cada indicador recebia uma nota de 0 a 10, equivalente à pontuação pré-definida pelas faixas de desempenho previstas na fórmula de cálculo ou, ainda, proporcional ao seu percentual de execução. Vigorou também o recebimento pelos órgãos “prêmio por produtividade”, valor em dinheiro e pago para todos os servidores a partir da nota média das instituições (Minas Gerais, 2008).

Figura 1 - Taxas de crimes violentos em Minas Gerais - 2010 e 2023



Nota: Os dados de 2023 foram projetados com base em estatística de tendência.
Fonte: Cinds, 2023.

Apesar do ganho de performance observado após a implementação da GDO, a Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (Sejusp) do governo de Minas Gerais, retomou a metodologia do Igesp no ano de 2020. Sem grandes inovações ou resultados consideráveis, as reuniões, e por consequência a metodologia, foram finalizadas, neste modelo, no final de 2022. Passados oito meses do ano de 2023 sem o desenvolvimento da metodologia do Igesp no formato convencional, a Sejusp publicou o Guia Metodológico Igesp Focal (Minas Gerais, 2023), retomando o modelo superado no passado aos dias atuais.

A proposta trazida neste novo formato de Igesp Focal, em 2023, manteve o objetivo de “incentivar a interlocução permanente e institucionalizada entre todas as agências que compõem o sistema de Defesa Social e de Justiça Criminal”, no entanto, traz como ponto norteador a atuação em crimes contra o patrimônio, desviando, portanto, do que é mensurado pelos indicadores concebidos para a área de segurança pública presentes no PMDI, quais sejam o Taxa de Homicídios e Taxa de Crimes Violentos (Minas Gerais, 2023, p. 3).

A proposta para 2023 é que a Metodologia tenha como ponto norteador a atuação em áreas que concentrem o maior percentual de Crimes Contra o Patrimônio, selecionadas a partir de diagnósticos técnicos com indicações para intervenções qualificadas por meio da construção de planos de ação monitorados pela Sejusp, além de reuniões de articulação de rede local e

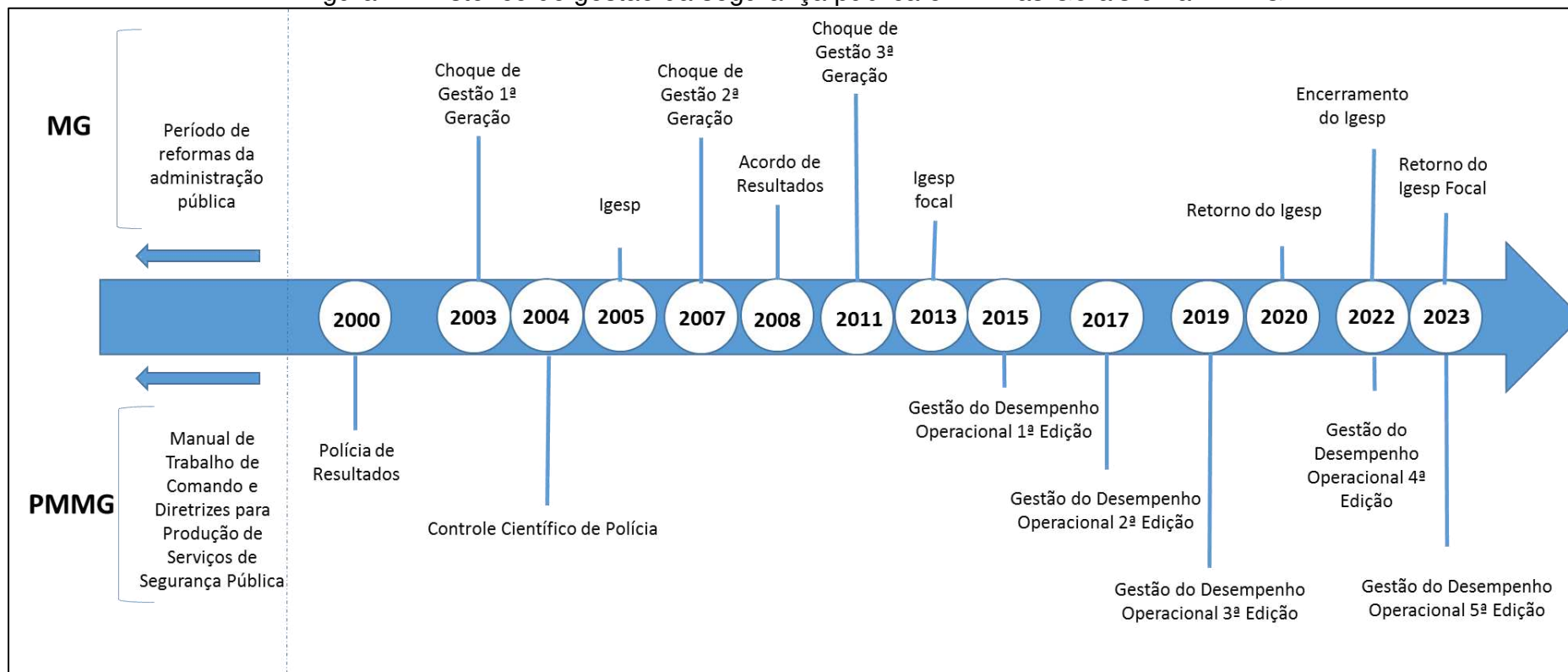
reuniões de intervenção com setores estratégicos do sistema de justiça e segurança pública em nível local (Minas Gerais, 2023, p. 3).

Nos mesmos moldes do antigo Igesp focal, foram definidas áreas prioritárias que receberiam concentração de esforços e, portanto, prioridade para intervenção, sendo, para 2023 os municípios de Belo Horizonte, Contagem, Juiz de Fora e Uberlândia.

Esse redirecionamento consiste na concentração de esforços da Metodologia em áreas selecionadas como prioritárias para intervenção, tais áreas foram elencadas considerando o quantitativo de ocorrências concentradas de crimes contra o patrimônio, a saber, roubos, furtos, extorsão e receptação nas modalidades tentado e consumado e extorsão mediante sequestro. Dessa forma foram selecionados os seguintes municípios: Belo Horizonte, Contagem, Juiz de Fora e Uberlândia. (Minas Gerais, 2023b, p. 3).

Em síntese, o histórico de gestão da segurança pública em Minas Gerais e na PMMG, bem como as fases da reforma administrativa mineira, podem ser organizados cronologicamente conforme traz a figura 2.

Figura 2 - Histórico de gestão da segurança pública em Minas Gerais e na PMMG



Fonte: Produzido pelo autor.

A subseção a seguir retroage historicamente e aprofunda os estudos sobre a PMMG buscando entender seu processo evolutivo até sua inserção no novo contexto das reformas da administração pública, detalhando, por fim, seu atual modelo de gestão de desempenho operacional.

3.4 A Polícia Militar De Minas Gerais

A trajetória da PMMG, desde seu nascimento no século XVIII até os dias atuais, delineou um formato de organização vertical com uma cultura rica mas, sobretudo, rigidamente hierarquizada e com processos derivados das forças armadas. Tais características, aliadas a outros aspectos, acabam por impactar no modelo de gestão da organização e mesmo nas mudanças ou inovações necessárias para seu aprimoramento. Neste sentido, é relevante entender como, historicamente, a organização foi se desenvolvendo com o passar dos anos até se consolidar no formato como se encontra contemporaneamente.

A PMMG nasceu no ano de 1775, originada do Regimento Regular de Cavalaria de Minas (RRCM), que por sua vez, tinha como antecedentes os Dragões Del Rey, uma tropa composta por portugueses e responsável por guardar os caminhos do ouro, por onde escoavam as riquezas das minas até os portos do Rio de Janeiro. A obsolescência dos Dragões portugueses, fez com que a coroa criasse uma tropa de brasileiros. Os filhos de Minas, como ficaram conhecidos os integrantes do RRCM, foram os encarregados de, mais do que patrulhar os caminhos do ouro, resguardar a ordem, a harmonia e a estabilidade no território mineiro (Cotta, 2014).

O modelo francês foi, portanto, incorporado pelos portugueses, sendo que tal modelo de polícia foi reproduzido no Brasil com características militares e decisões centralizadas (De Freitas, 2015).

A primeira das diversas adaptações pelas quais passou a PMMG foi, portanto, já no seu nascimento, mais do que uma tropa voltada para o combate, conforme o modelo português, a instituição se voltou, mesmo que momentaneamente, para interesses da sociedade à época, tanto que diversos dos seus membros integraram o levante conhecido como Conjuração Mineira.

Com o decorrer dos anos, a organização policial mineira manteve seu caráter militar, mais próximo do modelo francês de polícia em comparação ao modelo inglês. Tal característica a fez ser empregada como força de combate, participando, por exemplo, da Guerra do Paraguai e da Revolução Farroupilha. Com a proclamação da república, no entanto, precisou se adaptar ao novo cenário social. Logo nos primeiros anos, seu processo pedagógico foi aprimorado e, mesmo comandada por civis, teve seu modelo militar mantido perene, desta feita, baseado na matriz prussiana⁹.

Nas primeiras décadas do século XX, a PMMG estabeleceu escolas de instrução, educandários segregados pelo nível hierárquico dos discentes. O efeito da criação das escolas se deu na formação da tropa. Tal formação levou a uma performance de destaque nas revoluções de 1930 e 1932, proporcionando a PMMG reconhecimento nacional (Cotta, 2014).

Os anos seguintes foram marcados pela profissionalização policial. Nos anos de 1940, segundo Cotta (2014) foram lançados programas e obras buscando aprimorar o ensino policial. Nas décadas seguintes a PMMG já contava não só com unidades de educação profissional, como o Departamento de Instrução, mas também de educação escolar, como o Ginásio Tiradentes.

Mais uma vez, necessitando se adaptar ao que o momento social exigia, a PMMG participa dos eventos ocorridos no ano de 1964 quando os militares federais assumiram o poder executivo federal. Conforme ensina Cotta (2014), tropas de policiais mineiros foram deslocadas para o Rio de Janeiro como parte do esforço para assegurar o novo *status quo* que se desenhava.

Tendo sido implementado um governo de militares no país em 1964, as polícias militares, aí incluída a de Minas Gerais, ganham, em 1969, uma nova atribuição com a promulgação do decreto-lei 667 de 02 de julho de 1969 (Brasil, 1969), o qual instaura

⁹ Em 1912 a PMMG contratou o Capitão do Exército Suiço Roberto Drexler, que na ocasião foi comissionado no posto de Coronel da então Força Pública. Naquela época, Drexler inicia o processo de militarização e formação profissional da força pública valendo-se da modelo utilizado pelo exército prussiano, implementando inclusive um novo modelo de fardamento cujos tons de cor remetiam ao utilizado na Prússia, a cor do fardamento é mantida até os dias atuais (Cotta, 2014).

a figura do policiamento ostensivo de preservação da ordem pública atribuído com exclusividade às polícias militares. Neste período a organização policial redefine seu papel na sociedade, voltando-se, conforme discorre Fernandes (2016) para a produção de serviços públicos para a população.

Dali em diante, a Polícia Militar passou a praticar o policiamento ostensivo, iniciando uma nova relação com a sociedade mediante um processo de abertura, até então inexistente, junto às pessoas. Essa nova relação com o público em geral, e também com as demais partes interessadas, a tornou definitivamente uma organização de sistema aberto, iniciando um processo de atuação voltada para o policiamento junto às comunidades (Fernandes, 2016, p. 30).

Em que pese, durante sua trajetória desde o período colonial, a Polícia Militar ter exercido, em períodos efêmeros, atividades de segurança pública, o ano de 1969 marca uma ruptura do modelo de exército estadual para um modelo de atuação voltado para segurança pública, mudando e consolidando, desde então, o papel da Polícia Militar na sociedade.

De 1969 em diante, ensina Fernandes (2016, p. 30) a polícia militar “passou a praticar o policiamento ostensivo iniciando uma nova relação com a sociedade mediante um processo de abertura, até então inexistente, junto às pessoas”.

Com a promulgação da Constituição de 1988, conforme ensina Cotta (2014, p. 226), “as polícias militares brasileiras iniciam uma nova fase que se fez sentir no processo de formação, nas relações internas e na prestação de serviço à comunidade”. Para o autor houve uma construção gradual de uma cultura voltada para a cidadania, para a participação e responsabilidade sociais.

Esse entendimento de mutação da relação polícia-sociedade é corroborado por Fernandes (2016, p. 32) ao afirmar que a partir de 1988 emergiu a necessidade de um novo formato de organização policial militar, “tal mudança decorreu das várias mudanças típicas do processo de reconstrução democrática e de uma nova relação entre a polícia e a sociedade”. Fernandes (2016, p. 32) ainda ensina que “nesse período, com a atribuição legal já sedimentada do policiamento ostensivo de preservação da ordem pública, o enfoque doutrinário passou a ser de efetividade traduzida pela ideia-força de proteger e socorrer com qualidade e objetividade.”

Uma das características advindas da redemocratização e que incidiu sobre a PMMG é o resgate de sua autonomia que refletiu dentre outros nos currículos dos cursos de formação e aperfeiçoamento, nos manuais e nas estratégias e concepções adotadas em sua atividade finalística, um contexto que direcionava a transformação do soldado em um profissional de segurança pública do cidadão. A partir dos anos 2000, seguindo uma tendência nacional, a PMMG procurou melhorar seus processos e a estratégia institucional de policiamento. A organização demonstrou avanços nas práticas de gestão operacional mais inovadoras, científicas, profissionais e baseadas em resultados (Cotta, 2014; Fernandes, 2016).

Contemporaneamente, a PMMG, tal como a maioria das polícias militares brasileiras, é caracterizada por uma estrutura organizacional com múltiplos níveis hierárquicos, que vão da graduação de soldado até o posto de coronel. Tal graduação é segregada em dois grupos, um primeiro chamado de Praças que conta desde o Soldado até o Subtenente, e o segundo, que inclui do Tenente ao Coronel.

Quadro 1 - Postos e graduações da PMMG¹⁰

Círculo	Posto / Graduação
Oficiais	Coronel PM
	Tenente Coronel PM
	Major PM
	Capitão PM
	Tenente PM
Praças	SubTenente PM
	Sargento PM
	Cabo PM
	Soldado PM

Fonte: Produzido pelo autor a partir de Brasil (1969).

¹⁰ Aspirantes, cadetes, alunos e soldados 2º classe, por serem alunos em curso de formação não foram considerados no quadro haja vista o caráter efêmero da graduação.

Os dados reportados de 2022 (Minas Gerais, 2022a) mostram que a PMMG possui, ao menos, uma unidade em cada cidade de Minas Gerais. Tal capilaridade é alcançada com um efetivo de policiais militares do quadro da ativa de cerca de 36.000 pessoas.

A estrutura organizacional da Polícia Militar mineira se divide em três níveis organizacionais: nível estratégico, tático e operacional. Conforme demonstrado na figura 3.



Fonte: Produzido pelo autor a partir de Minas Gerais (2022a).

Diante da robustez estrutural da PMMG, Fernandes (2016, p. 39) afirma que apesar de ser uma grande máquina administrativa verticalizada e com centralização do processo decisório, (...) “a Polícia Militar de Minas Gerais avançou muito nos últimos anos em relação a práticas gerenciais e à qualidade de seus planejamentos”.

Infere-se assim que, a partir, principalmente, do período do Choque de Gestão, a PMMG em sua estratégia organizacional privilegiou uma administração operacional com foco em resultados e, para alcançá-los, se valeu de conhecimento científico dos problemas locais de segurança e suas consequências sociais.

3.4.1 A gestão estratégica na PMMG

No início do século XXI, a Polícia Militar mineira iniciou seu ciclo de gestão organizacional por meio da formulação de Planos Estratégicos de quatro anos de duração, mantendo tal dinâmica até os dias atuais. Em regra, esses documentos trazem um referencial estratégico composto por elementos como visão, missão e valores organizacionais, seguidos por objetivos e iniciativas estratégicas, monitorados por indicadores e implementados por ferramentas que variam entre projetos e planos de ação.

O Plano Estratégico é considerado o plano de médio prazo da Polícia Militar de Minas Gerais e contempla um período de quatro anos, revisto, atualizado e desdobrado, principalmente com base no PMDI (Minas Gerais, 2021).

O primeiro plano estratégico da PMMG foi lançado em 2004 no período inicial do Choque de Gestão, a partir daquele momento, a organização passava a utilizar um instrumento mais sofisticado de gestão a partir da definição de um referencial estratégico sustentado na tríade visão, missão e valores. O documento trazia 42 objetivos estratégicos e 234 ações estratégicas para serem desenvolvidas até o ano de 2007.

Em 2009, a PMMG lançou seu segundo plano estratégico. Desta vez, valeu-se de 14 objetivos estratégicos e 46 iniciativas e de um referencial estratégico reformulado. O período de vigência se manteve em quatro anos, portanto, até 2011.

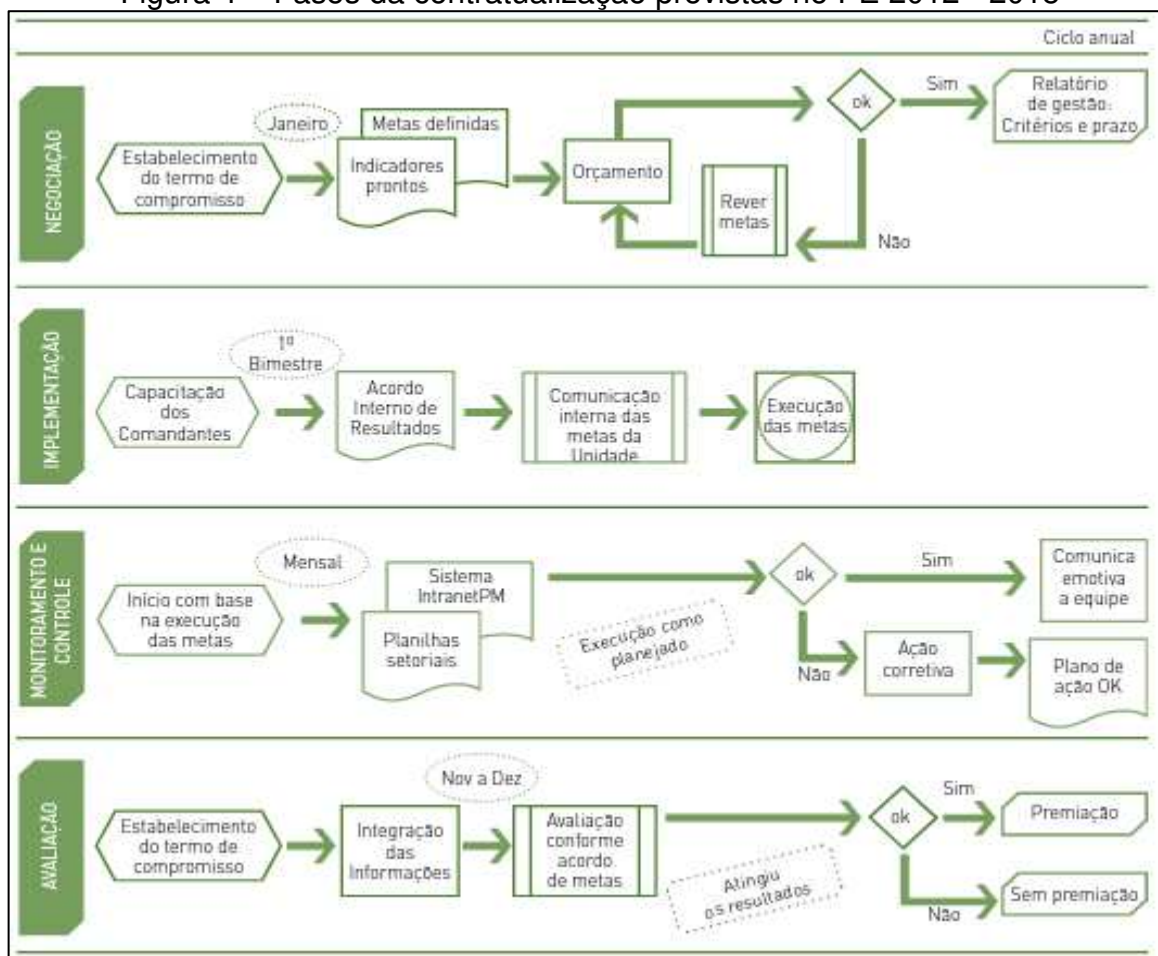
No ano de 2012, ao lançar seu terceiro plano estratégico, a PMMG prevê a implementação das iniciativas estratégicas por meio de projetos estratégicos. Para tanto, foram previstos um total de 37 projetos abarcando 41 iniciativas e 12 objetivos estratégicos. De fato, tratou-se de um documento mais robusto que estabeleceu todo um sistema de gestão estratégica na organização com informações mais detalhadas de toda dinâmica de definição de indicadores, monitoramento, sistemática de acompanhamento da estratégia e a definição do modelo. Naquele momento, também foi definido um modelo de contratualização interna de resultados entre as Unidades da PMMG. O mesmo documento define esse novo modelo conforme se vê:

É entendido como um procedimento interno de ajustes de metas específicas entre Unidades da PMMG, tendo como objetivo ampliar a autonomia gerencial e a capacidade da instituição de implantar políticas públicas de segurança setorialmente, facilitando a supervisão com base em indicadores de eficácia, eficiência e efetividade (Minas Gerais, 2012, p. 108).

Como princípios do modelo de contratualização de resultados construídos naquela época, ficaram definidos: acordo entre unidades executoras e de coordenação; o Comando-Geral da organização como instância de análise e revisão de metas; ampliação da autonomia gerencial das unidades subordinadas e premiações por alcance de metas.

Ainda sobre a contratualização de resultados, o plano estratégico da PMMG definiu como fases a negociação, a implementação, monitoramento e controle e, por fim, a avaliação.

Figura 4 – Fases da contratualização previstas no PE 2012 - 2015



Fonte: Minas Gerais (2012, p. 109).

Para o período de 2016 a 2019, a PMMG lança um plano estratégico, em harmonia com o modelo de gestão estabelecido anteriormente e prevendo 19 objetivos, 86 iniciativas e 67 projetos. Junto com esta nova edição foi lançado, também, um caderno de indicadores e metas que fazem referência aos objetivos definidos no documento principal.

Para o período subsequente, qual seja, 2020 a 2023, o plano estratégico da PMMG mantém a lógica de identidade organizacional e concepção de objetivos, iniciativas e projetos como o anterior. Contudo, inova ao estabelecer uma nova dinâmica de gestão, baseada na gestão das diretrizes e na gestão da rotina do dia a dia.

O Gerenciamento da Rotina do Trabalho do Dia-a-Dia tem por objetivo a manutenção dos resultados alcançados, promoção de melhorias incrementais e intervenções pontuais de forma a manter os resultados dentro das metas definidas para os indicadores de rotina.

O Gerenciamento pelas Diretrizes é o desdobramento dos objetivos e iniciativas estratégicas, que traduzem mudanças estruturais necessárias à sustentabilidade e sobrevivência da Organização (Minas Gerais 2021, p. 15).

Especificamente se referindo ao gerenciamento pelas diretrizes, o Plano Estratégico (Minas Gerais, 2021) destaca que se trata do desdobramento do planejamento em um plano de metas anuais voltadas ao alcance dos objetivos e iniciativas estratégicas que, por sua vez, se modulam por meio da GDO e da Gestão do Desempenho Administrativo, sendo que esta última se encarrega do monitoramento dos indicadores estratégicos e indicadores da atividade-meio da Instituição.

Outro aspecto distintivo do Plano Estratégico da organização para o período de 2020 até o ano de 2023 é a conexão com o planejamento do Estado, consolidado no PMDI.

O PMDI, por sua vez, tem, no campo da segurança pública, como um de seus objetivos a contribuição para a redução da criminalidade no estado de Minas Gerais, e ainda define como diretriz estratégica, que essa contribuição é atrelada às novas

iniciativas e as demais em curso pela Polícia Militar, Polícia Civil e Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública.

Neste entendimento, a PMMG, enquanto Instituição de Estado, subordina-se aos objetivos deste ente federativo, no que concerne às ações que visam garantir uma melhor prestação de serviços e efetividade por parte de cada órgão público.

Assim, buscando atingir os objetivos propostos no PMDI e desdobrados para a organização policial, o Plano Estratégico da PMMG define que a gestão estratégica na organização é estruturada por meio do gerenciamento da rotina do dia a dia e do gerenciamento pelas diretrizes, ambas melhor detalhadas adiante.

Como forma de compreender, sob uma perspectiva evolutiva e mais específica, o atual modelo da GDO, passa-se a apresentar a metodologia desde seu surgimento e publicação da primeira edição, no ano de 2015.

3.4.2 A Gestão do Desempenho Operacional

Da expertise adquirida com o conhecimento e profícuas experiências e, considerando a necessidade de a Polícia Militar trabalhar com cientificidade e a análise do fenômeno criminal, indicando respostas e ações para conter e minorar o aumento criminal e o nível de insegurança da população, surgiu a Gestão do Desempenho Operacional, cuja primeira versão foi publicada em 2015 (Rosa *et al.*, 2022, p. 39).

Sapori (2022) define a GDO como um plano específico de otimização da atuação operacional da PMMG. Para o pesquisador, a metodologia implicou em efetivo incremento da eficiência do policiamento ostensivo na prevenção e na repressão qualificada da criminalidade violenta.

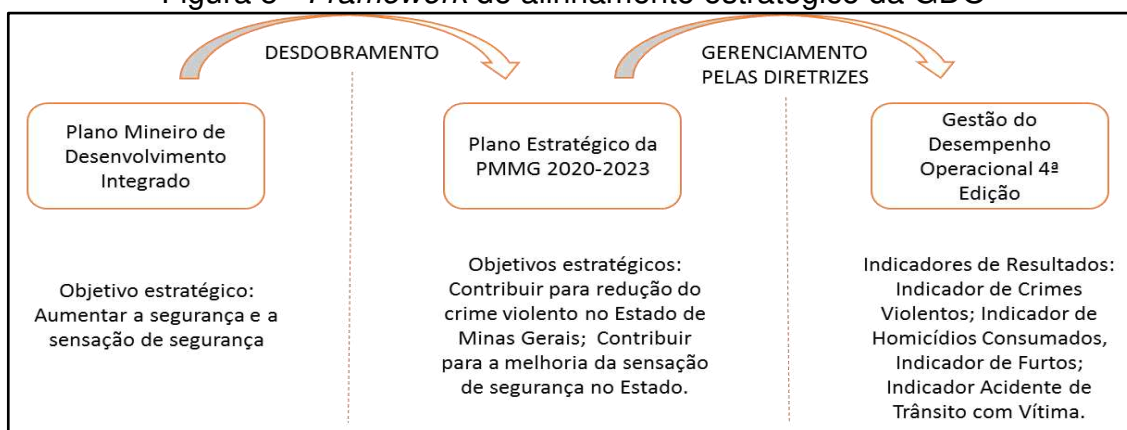
A PMMG, conseqüentemente, posiciona a GDO como parte da sua estrutura de gestão estratégica.

A GDO é parte do sistema de gestão da PMMG e encontra-se inserida no eixo denominado Gerenciamento pelas Diretrizes, que por sua vez pode ser entendido como o desdobramento dos objetivos e iniciativas estratégicas, que traduzem mudanças estruturais necessárias à sustentabilidade da Instituição. O Gerenciamento pelas Diretrizes possui como um de seus objetivos a busca pela melhoria da organização, rompendo da situação atual para uma melhoria que proporcione os resultados esperados e necessários (Minas Gerais, 2021, p. 11).

A GDO, como se vê, alinha-se de forma mais imediata ao Planejamento Estratégico da PMMG por meio do gerenciamento pelas diretrizes. Tal normativa, considerado um planejamento de médio prazo da PMMG, apresenta, já na sua introdução, a necessidade de se investir em ações voltadas à redução do medo do crime e ao aumento da sensação de segurança do cidadão. Objetivo esse, conforme mencionado, foi tratado como uma bandeira governamental durante a formulação do PMDI demonstrando a relevância da temática da Segurança Pública para o alcance da visão estratégica do Estado.

A figura 5 representa a conexão entre os objetivos estabelecidos no PMDI, seu desdobramento em estratégia organizacional na PMMG e o esforço de implementação por meio da metodologia da GDO. Nesse sentido, os objetivos presentes no PMDI, para a área de segurança pública, foram traduzidos em objetivos organizacionais da PMMG por intermédio do Plano Estratégico da organização de 2020 a 2023. O documento ainda traz uma forma específica de gestão que busca implementar e medir os esforços para o alcance dos objetivos propostos no próprio plano estratégico e, por conseguinte, no PMDI.

Figura 5 - *Framework* de alinhamento estratégico da GDO



Fonte: Produzido pelo autor a partir de Minas Gerais, 2020; Minas Gerais, 2021; Minas Gerais, 2022.

As normas que regulamentaram a GDO, em todas as suas edições, delimitaram sua execução nas Unidades Operacionais da PMMG e previam a realização de reuniões de gerenciamento de resultados com base nas performances das Unidades subordinadas. A partir das reuniões são identificados desvios que impactam no desempenho, quando então são concebidas e documentadas as intervenções a serem realizadas e, então, realiza-se todo ciclo a partir do monitoramento contínuo dos resultados.

As Unidades Operacionais da PMMG, via de regra, balizam o emprego operacional de acordo com os serviços constantes no chamado Portfólio de Serviços da PMMG (Minas Gerais, 2019c). Tal documento é entendido como uma relação de todos os serviços com os conceitos operacionais, recursos humanos e logísticos, necessários à respectiva implantação e desenvolvimento. O rol de serviços contido no portfólio de serviços da PMMG é sintetizado conforme consta no quadro 2.

Quadro 2 – Serviços constantes no portfólio da PMMG

(Continua)

Serviço	Variável	Descrição
Patrulha a pé	-	Consiste na movimentação de policiais militares, atuando prioritariamente em dupla, em áreas residenciais, centros comerciais, praças públicas, pontos turísticos ou locais de grande presença de pessoas nas atividades cotidianas
Radiopatrulha	Radiopatrulha unitária / motopatrulha / Patrulha de Operações	Patrulhamento preventivo e destinado atendimento de ocorrências, a partir de iniciativa de intervenção e de pedidos formulados diretamente pela comunidade ou mediante empenho pelo sistema de teleatendimento de emergência policia
Ciclopatrulha	-	Policiamento que utiliza a bicicleta tipo mountain bike como veículo policial militar, sendo empregada, no mínimo, em duplas, a partir da análise científica e geográfica que constate a viabilidade local para emprego, visando aumentar consideravelmente a capacidade operacional do seu executor.
Base comunitária	Base comunitária Fixa / comunitária Móvel / de Segurança Comunitária	Consiste no serviço policial preventivo prestado por uma equipe de policiais militares para aplicação do policiamento orientado para o problema, com o apoio da comunidade.

(Continuação)

Patrulha de Prevenção à Violência Doméstica	-	Consiste em guarnição constituída por dois policiais militares, sendo que um deles, obrigatoriamente será uma policial militar feminina, presta serviço de proteção à vítima real ou potencial, e têm a missão de desestimular ações criminosas no ambiente domiciliar e intrafamiliar.
Patrulha Escolar	-	Consiste na execução do policiamento ostensivo no entorno e no interior dos estabelecimentos de ensino, com vistas à prevenção da criminalidade e à restauração da ordem e da tranquilidade
Programa Educacional de Resistência às Drogas	-	Consiste no esforço cooperativo entre a Polícia Militar, a escola e a família, aplicado nas instituições de ensino público e privado.
Grupo Especial de Policiamento em Área de Risco		Consiste em guarnições integradas por três ou quatro policiais militares em veículos de quatro rodas, com emprego em áreas de risco, aglomerados/vilas, mediante planejamento contido em cartão programa e treinamento específico, cujo trabalho consista em ações de polícia preventiva e de reação qualificada.
Patrulha Rural		Tem por objetivo prevenir e reprimir delitos em fazendas, sítios, condomínios e cooperativas, dentre outras áreas rurais.
Tático Móvel	Grupo Especial para Prevenção Motorizada Ostensiva Rápida / Patrulha de Prevenção ao Homicídio	Consiste em guarnição policiais que tem como objetivo principal o recobrimento às atividades de policiamento bem como atuar por meio de intervenções qualificadas no enfrentamento à criminalidade violenta e ao tráfico de drogas, visando à manutenção e preservação da ordem pública.
Grupo Especial para Policiamento Turístico	-	Consiste em atividade de preservação/prevenção da ordem pública a ser executada em caráter suplementar ao policiamento local já empregado no trade turístico.
Centro de Registro de Ocorrências Policiais	-	Consiste em estabelecimento físico, sob a administração da PMMG, instalado em área comercial onde há grande fluxo de pessoas e de fácil acesso ao público, destinado ao atendimento ao cidadão nas demandas de registros de ocorrências posteriores
Videomonitoramento	-	Consiste em serviço caracterizado pelo emprego de tecnologias de vídeo-vigilância em vias e locais públicos com o intuito de potencializar a presença da PMMG
Teleatendimento 190		Consiste em serviço destinado a receber e processar as diversas chamadas de urgência e emergência policiais realizadas por intermédio do tridígito 190.
Policiamento de Guardas	-	Tem por finalidade garantir a proteção de pessoas e patrimônio que fazem parte do funcionamento administrativo e executivo do Estado de Minas Gerais ou infraestruturas críticas.
Policiamento Velado	-	Constitui em uma variante operacional em que o policial militar é lançado em trajes civis, em apoio aos policiais militares empregados na atividade de policiamento ostensivo

(Continuação)

Rondas Táticas Metropolitanas	Moto Rotam	Consiste em serviço policial que atua no enfrentamento da criminalidade organizada e violenta, de forma complementar às atividades das Unidades com responsabilidade territorial. Atua em zonas quentes de criminalidade ou reforça locais críticos executando a repressão qualificada, além de atuar na neutralização de forças adversas, defesa territorial e secundariamente nas operações de controle de distúrbios.
Grupo Especializado em Recobrimento	Moto GER	Tem como objetivo principal o recobrimento às atividades de policiamento nas áreas de Batalhões e Companhias Independentes das Regiões do interior do Estado e Região Metropolitana de Belo Horizonte, atuam em ocorrências com maior grau de complexidade, na reação ao crime violento, forças adversas ou defesa territorial
Policiamento de Choque		Consiste na mobilização policial militar de controle e restauração da ordem pública, intervenção em estabelecimento prisional, conflitos agrários, manifestações diversas, violentas ou não, policiamento em eventos, praças desportivas, e secundariamente em incursão em aglomerados urbanos, patrulhamento em zonas quentes de criminalidade e defesa territorial.
Policiamento Montado		Consiste no emprego do cavalo conduzido por um policial militar com a finalidade de executar o policiamento ostensivo preventivo ou controle de distúrbios, destacando-se no cenário da sociedade pela sua maior visibilidade e ostensividade.
Rondas Ostensivas com Cães		Consiste na atuação direcionada para a repressão qualificada no atendimento e apoio às ocorrências ocasionais e de alta complexidade, que necessitem do emprego de cães, voltada para a busca de infratores homiziados em locais de difícil acesso, bem como na localização de armas de fogo, artefatos explosivos e drogas ilícitas.
Operações Policiais Especiais		Consiste no emprego de policiais militares, em regra, do Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE), em operações específicas que extrapolem a capacidade de atendimento rotineiro do policiamento ordinário, em apoio às UEOp, bem como em forças tarefas criadas pelo Comando da Instituição para enfrentamento a grupos e organizações criminosas que necessitam de tratamento assimétrico e não convencional.
Radiopatrulhamento Aéreo		Consiste no emprego de policiais militares em aeronaves de asas rotativas, fixas e não tripuladas em apoio ao policiamento.
Patrulha de Atendimento de Meio Ambiente	Patrulhamento Aquático / Patrulha de Operações de Meio Ambiente /	Tem como objetivo proceder à fiscalização ambiental integrada das atividades e empreendimentos com potencial poluidor degradador, recursos hídricos, intervenções ambientais, fauna, solo, patrimônio cultural e patrimônio urbano.
Patrulha de Prevenção à Degradação do Meio Ambiente	Programa de Educação Ambiental / Ecolândia	Consiste em serviço baseado na filosofia de promover a educação, esclarecendo e sensibilizando o cidadão como forma de evitar as ocorrências dos delitos ambientais.

(Conclusão)

Grupo Especial de Policiamento Ambiental		Tem como propósito realizar a repressão qualificada e recobrimento em locais estrategicamente definidos, com base na análise de informações criminais e de meio ambiente.
Patrulha de Trânsito	Base de Segurança de Trânsito / Base de Segurança de Trânsito	Serviço empregado em meio urbano, de forma preventiva inibindo o cometimento de irregularidades / infrações de trânsito, garantindo a obediência à sinalização e a proteção dos condutores e pedestres, o atendimento e registro de ocorrências de trânsito urbano, assim como de forma repressiva, no enfrentamento à criminalidade e desordem.
Grupo Tático de Trânsito	Grupo Tático Itinerante / Grupo Tático de Operações	Atua em apoio às blitzes e demais operações de trânsito desenvolvidas pelas Unidades, podendo ainda ser empregado nas escoltas para viabilizar deslocamentos rápidos de autoridades/dignitários, em manifestações populares para fins de controle de trânsito e ainda em combate a desordem no trânsito.
Grupo Tático de Operações		Consiste em estrutura física com suporte ao registro de ocorrência de trânsito urbano.
Transitolândia		Consiste em espaço destinado à prática da educação e formação de cidadãos conscientes em cumprir a lei, voltados à correção de atitudes e ao desenvolvimento do sentimento de respeito ao trânsito, à lei, à ordem, fortalecendo sentimentos cívicos, patrióticos e valores morais.
Patrulha Rodoviária	Motopatrulha Rodoviária / Motopatrulha Rodoviária	Tem por finalidade de realizar ações previamente estabelecidas nas rodovias, visando uma ação preventiva, inibindo o cometimento de irregularidades/infrações, bem como uma ação repressiva, na medida em que visa disciplinar o trânsito, garantir a obediência à sinalização, proteção dos usuários, condutores, pedestres, pista de rolamento, sinalização e obras de arte, tal qual o enfrentamento a criminalidade em geral.
Grupo Tático Rodoviário		Tem como objetivo principal o patrulhamento ostensivo das rodovias de forma preventiva e repressiva a atos criminosos de qualquer natureza que atentem à ordem pública e à incolumidade das pessoas e, ainda, o recobrimento tático às outras modalidades de policiamento.
Patrulha de Recolhimento de Animais de Grande Porte		Tem por finalidade recolher animais de grande porte, como bovinos e equinos, soltos na faixa de domínio das rodovias com objetivo de evitar e reduzir acidentes e atropelamento de animais, os quais podem ocasionar lesões e mortes de pessoas e animais.

Fonte: Construído pelo autor a partir de Minas Gerais (2019c).

Os serviços constantes no portfólio explicitam a forma como a Polícia Militar emprega seu *know-how* para desenvolver as atividades de policiamento ostensivo voltadas para a população. Assim, a forma como a organização vai atuar sob a perspectiva finalística, invariavelmente, estará contida no portfólio de serviços.

Outro documento norteador da atuação policial é a Diretriz Geral de Emprego Operacional da PMMG (Minas Gerais, 2019b, p. 10) que, dentre outros, estabelece as diretrizes para o “planejamento, execução, coordenação, controle e otimização das atividades operacionais de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública.”

A dinâmica de funcionamento da GDO também está contida na Diretriz Geral de Emprego Operacional da PMMG (Minas Gerais, 2019b) sendo assim definida:

Tem como fundamentos, apresentações analíticas e elaboração de planos corretivos pelos gestores operacionais dos níveis operacional e tático da Instituição, consistindo numa metodologia simplificada e pragmática, que permite aos comandantes de companhia se reunirem com seus comandantes de setores para que sejam compartilhadas e emanadas as diretrizes pertinentes às atividades operacionais e metas a serem atingidas, atribuindo-lhes assim, a responsabilidade compartilhada de gestão. Seguindo o escalonamento sucessivo, são realizadas reuniões dos comandantes de Unidades com os comandantes de Companhias, para a apresentação dos resultados operacionais com base em indicadores preestabelecidos, verificando os níveis de atingimento de metas e apresentando estratégias para manutenção e ou diminuição das cifras diagnosticadas. Na sequência ocorre a reunião dos comandantes de unidades com os comandantes de regiões e por fim ocorrem as reuniões de apresentação dos dados dos níveis tático e operacional ao Comando Geral (Minas Gerais, 2019b, p. 48).

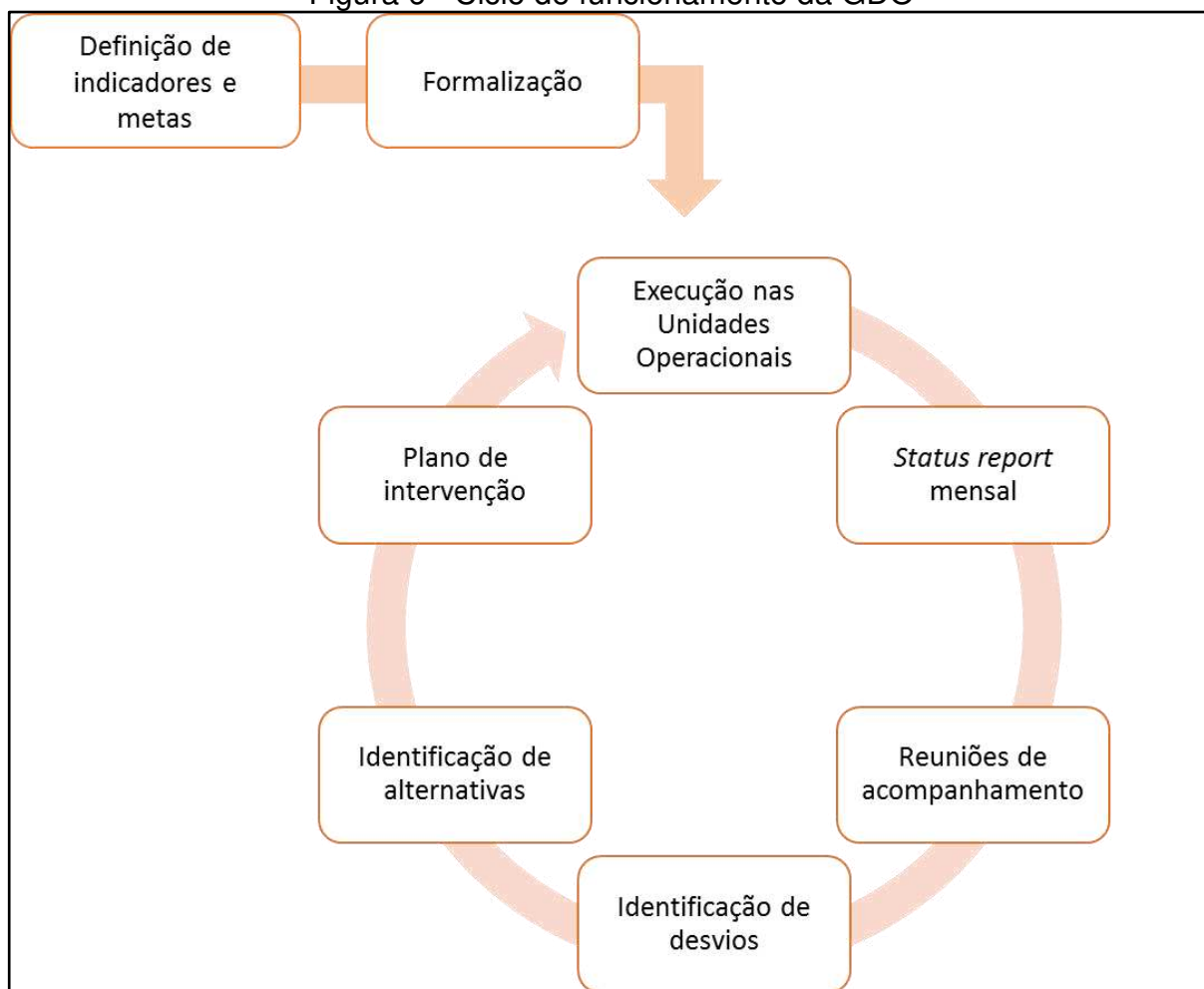
A Diretriz Geral de Emprego Operacional da PMMG também traz o conceito de malha protetora¹¹ e os níveis de esforços¹² dentro das Unidades de Execução Operacional e Unidade de Direção Intermediária, onde é possível o desenvolvimento de apoio operacional de outra Unidade em face da Unidade com desempenho insuficiente, ou seja, recursos humanos e logísticos de uma Unidade podem recobrir especificamente a área de outra Unidade.

Logo, percebe-se que a metodologia possui uma abordagem analítica, com foco na solução de problemas e integração de esforços, podendo ser representada conforme figura 6.

¹¹ A Malha Protetora consiste na adoção de ações preventivas e repressivas baseadas na ocupação de espaços vazios, por meio do escalonamento intercalado, gradativo e sucessivo de emprego operacional, a partir da célula básica do policiamento preventivo, obedecendo ao princípio da responsabilidade territorial, até à utilização de outros esforços de emprego e Unidades em recobrimento, para fazer frente à eventuais situações de crise ou elevação demasiada da criminalidade em determinados locais (Minas Gerais, 2019b p. 14)

¹² A PMMG atua, operacionalmente, em uma lógica de esforços de policiamento sendo o primeiro esforço a atuação das Unidades com responsabilidade territorial, o segundo esforço o recobrimento tático no âmbito da Unidade de Execução Operacional, o terceiro esforço o recobrimento tático pelas Unidades Especializadas, o quarto esforço trata do é o emprego extraordinário do Comando de Policiamento Especializado, tanto na Capital, quanto nas demais Regiões e, o quinto e último esforço é conceituado como uma força tarefa estratégica, somente acionada pelo Comando (Minas Gerais, 2019b)

Figura 6 - Ciclo de funcionamento da GDO



Fonte: Produzido pelo autor.

Antecede o início do desenvolvimento das atividades operacionais, a definição dos indicadores, a pactuação das respectivas metas, bem como a formalização ou concepção da norma. Tais processos apresentaram variação com o decorrer da evolução da metodologia, sendo, a representação atual da metodologia. Neste sentido, passa-se adiante a discorrer sobre cada uma das edições da GDO, buscando entender como a ferramenta foi ganhando maturidade e como seus instrumentos de contratualização de resultados foram se aprimorando.

3.4.3 O surgimento da GDO - A primeira edição da diretriz

Buscando a otimização e padronização da metodologia de acompanhamento e avaliação de resultados operacionais na Instituição, a Polícia Militar de Minas Gerais estabeleceu, em 2015, a 1ª edição da Diretriz de Gestão do Desempenho Operacional.

A PMMG (Minas Gerais, 2015, p. 14) contextualiza o surgimento da GDO a partir da necessidade de se estabelecer “uma metodologia científica de análise do fenômeno criminal, indicação de respostas/ações para contenção e minoração da problemática de aumento criminal e do grau de insegurança da população”.

Elaborada como uma diretriz, o documento trouxe um preâmbulo sobre a origem da implementação dos indicadores e metas na Instituição, passando pela visita dos policiais militares ao CompStat em Nova York, nos Estados Unidos; a Polícia de Resultados; a criação da SEDS em 2003, em uma tentativa de integração dos órgãos de Defesa Social; a criação do IGESP em 2005 e sua inexecutabilidade na forma original devido à escassez de recursos orçamentários. No documento de criação da GDO, todo este percurso leva a PMMG ao atual modelo de avaliação de indicadores, com as metas estipuladas por Unidade (Minas Gerais, 2015).

O modelo inicial partia do conceito de apresentações analíticas e, naquela primeira edição, na definição de planos corretivos, chamados de planos de ação nas edições seguintes.

Os indicadores definidos para a primeira edição foram agrupados em cinco categorias, sendo os Indicadores de Ações Estaduais, Indicadores de Ações Preventivas, Indicadores de Ações Qualificadas, Indicadores de Ações Especializadas e Indicadores de Ações Regionais.

Quadro 3 - Indicadores da primeira edição da GDO

Grupo de Indicadores	Indicadores
Ações Estaduais	<ul style="list-style-type: none"> ● Índice de Crimes Violentos¹³, ● Taxa de Homicídios Consumados ● Índice de Apreensão de Armas de Fogo.
Ações Preventivas	<ul style="list-style-type: none"> ● Indicador de Interação Comunitária, ● Taxa de Atendimento às Vítimas de Crimes Violentos
Ações Qualificada	<ul style="list-style-type: none"> ● Taxa de Reação Imediata a Crimes violentos, ● Operações Lei Seca, ● Repressão Qualificada da Violência ● Cumprimento de Demandas geradas pelo Disque Denúncia Unificada
Ações Especializadas	<ul style="list-style-type: none"> ● Taxa de Acidentes com Vítimas nas rodovias, ● Índice de Prevenção aos Crimes e Infrações Ambientais
Ações Regionais	<ul style="list-style-type: none"> ● Definidos pelas Regiões de Polícia Militar e Comandos Especializados.

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da Diretriz de Gestão do Desempenho Operacional 1ª Edição (Minas Gerais, 2015).

Naquela edição, ficou definida a realização de reuniões periódicas entre os Comandantes e Assessores nos três níveis de gestão da PMMG, a partir das experiências adquiridas anteriormente, possibilitando o acompanhamento do fenômeno criminal de maneira contínua e direcionada de forma ascendente, iniciando no nível operacional, perpassando no nível tático, até o nível estratégico.

¹³ Os crimes violentos são, de acordo com o Memorando nº 8.064.1/2019-EMPM, aqueles registrados na plataforma REDS com as seguintes naturezas: B 01.121 (Homicídio), B 01.148 (Sequestro ou Cárcere Privado), C 01.157 (Roubo), C 01.158 (Extorsão), C 01.159 (Extorsão Mediante Sequestro), D 01.213 (Estupro), D 01.217 (Estupro de Vulnerável) (Minas Gerais, 2019).

Destaca-se que a utilização dos indicadores só foi possível devido à existência do sistema de Registro de Eventos de Defesa Social (Reds)¹⁴ implementado em todo o Estado de Minas e elaborado por meio de formulário eletrônico. Por meio dos registros, foi possível a criação de indicadores condicionados a fatores temporais, à exemplo da Taxa de Reação Imediata, que mensura o percentual de prisões/apreensões de autores de crimes violentos em relação ao quantitativo de crimes violentos da Unidade.

O primeiro ano da GDO demonstrou a potencialidade do uso dos indicadores, da metodologia e contabilização dos dados, no entanto, tendo em vista que sua publicação ocorreu em meados de 2015, para o ano seguinte, 2016, além de se manter os mesmos indicadores, as metas foram pactuadas, pelo nível estratégico da PMMG, logo no início do ano, o que possibilitou além do monitoramento do desempenho pelos comandos operacionais, o desenvolvimento das reuniões nos diversos níveis de gestão com os dados de performance atualizados.

3.4.4 O aprimoramento do modelo da GDO - A segunda edição da diretriz

Após dois anos de implementação e desenvolvimento da primeira Diretriz, a segunda versão da GDO, a Diretriz nº 3.01.07/2017-CG (Minas Gerais, 2017), vai ao encontro da necessidade de se atualizar e aprimorar os procedimentos e parâmetros estabelecidos, bem como de alinhar a metodologia aos instrumentos de gestão estratégica desenvolvidos pela Instituição, como o Plano Estratégico 2016-2019. Os indicadores da atividade-fim foram mantidos para a segunda edição da GDO, visando dar continuidade e fortalecer a metodologia adotada.

Passados dois anos de vigência da Diretriz, verificou-se a necessidade de realizar a sua revisão, de forma a atualizar e aprimorar os procedimentos e parâmetros para a Gestão do Desempenho Operacional nos diversos níveis, bem como manter o devido alinhamento com os instrumentos de gestão estratégica desenvolvidos pela Instituição nos últimos anos (Minas Gerais, 2017, P. 8).

¹⁴O Reds foi criado em 2003 por iniciativa da Assessoria de Estatística e Geoprocessamento da Polícia Militar visando atender às suas demandas na política de gestão por resultados. Com a criação da Secretaria de Estado de Defesa Social, transformou-se em uma ferramenta de compartilhamento de informações de segurança pública do Estado (Rosa *et al*, 2022).

Mantendo os mesmos indicadores de desempenho bem como o alinhamento com o documento maior de planejamento estratégico, a segunda edição da GDO aprimora e detalha a rotina de reuniões, tornando-as mensais, em todos os níveis da PMMG, seguindo um fluxo de processos minuciosamente detalhado.

Em relação à aferição dos resultados, a nova Diretriz reestrutura o nível de monitoramento dos Indicadores, os quais passam a ser mensurados por Unidade de Direção Intermediária (UDI)¹⁵ e Unidade de Execução Operacional (UEOp)¹⁶, possibilitando o acompanhamento pormenorizado dos resultados e, constando, ainda, o ranqueamento das UEOp dentro da respectiva UDI e o ranqueamento geral da UEOp no estado.

No formato trazido pela segunda edição, os Comandantes de UEOp escolhidos a partir dos resultados insuficientes obtidos nos indicadores participavam da reunião de nível estratégico com o subcomandante geral e, após o desenvolvimento do previsto nos planos de ação, poderiam ser novamente convocados a apresentarem os resultados obtidos.

3.4.5 A consolidação da metodologia - A terceira edição da diretriz

A terceira edição da GDO é apresentada no contexto de busca pela melhoria contínua da organização, definindo novos indicadores para mensuração do desempenho e uma nova dinâmica para pactuação de metas.

Os indicadores definidos foram classificados em grupos distintos das edições anteriores da Diretriz. Desta feita, eles foram classificados como Indicadores Finalísticos, Indicadores de Ação Qualificada, Indicador de Ação Comunitária, Indicador de Meio Ambiente, Indicador de Ações de Trânsito e Indicadores Tático-Operacionais.

¹⁵ UDI no contexto operacional são os Comandos e Regiões de Polícia Militar.

¹⁶ UEOp's são os Batalhões e Companhias Independentes de Polícia Militar.

Os indicadores finalísticos objetivam aferir a efetividade, ou seja, os impactos finais das estratégias e ações desenvolvidas no combate à criminalidade em Minas Gerais, sendo a Taxa de Homicídio, Taxa de Crimes Violentos e a Taxa de Furtos.

Quadro 4 - Indicadores finalísticos e objetivos

Indicador	Objetivo
Taxa de Homicídio	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar o número de vítimas de homicídios consumados por 100.000 habitante
Taxa de Crimes Violentos	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar o índice de crimes violentos por 100.000 habitantes.
Taxa de Furtos	<ul style="list-style-type: none"> • Aferir a taxa qualificada de furtos, nas modalidades tentado e consumado, tendo como alvo do evento: residência, estabelecimentos comerciais e transeuntes.

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da Diretriz de Gestão do Desempenho Operacional 3ª Edição (Minas Gerais, 2020b).

Para o cômputo da Taxa de Homicídio e a Taxa de Crimes Violentos, a diretriz estabeleceu que nem as mortes por intervenção de agente do Estado¹⁷, nem tampouco os homicídios ocorridos em estabelecimentos destinados ao acautelamento de pessoas (presos, apreendidos ou submetidos à medida de segurança), deveriam ser levadas em consideração. Tais ocorrências, no entanto, deveriam ser computadas para fins de divulgação das estatísticas oficiais (Minas Gerais, 2020b).

Os indicadores de ação qualificada, por sua vez, são voltados principalmente à avaliação das ações de combate à criminalidade violenta desenvolvidas pela PMMG, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos.

O quadro 5 traz os indicadores de ação qualificada e suas respectivas finalidades.

¹⁷ Morte por intervenção de agente de Segurança Pública, do Sistema Prisional ou de outros órgãos públicos no exercício da função policial, em serviço ou em razão dele, desde que a ação tenha sido praticada sob quaisquer das hipóteses de exclusão de ilicitude conforme previsto na Portaria número 229 de 10/12/2018 - Ministério da Segurança Pública.

Quadro 5 - Indicadores de ação qualificada e finalidade

Indicador	Finalidade
Índice de Apreensão de Armas de Fogo	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar a diminuição das ocorrências com uso de armas de fogo em razão das apreensões de armas de fogo.
Taxa de Reação Imediata aos Crimes Violentos	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar as atividades de resposta à sociedade, em especial aos crimes violentos que mais incomodam a população de Minas Gerais, por meio da busca constante de prisão dos autores de tais crimes.
Repressão Qualificada da Violência	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar a Repressão qualificada da violência referente às Operações Policiais específicas, por meio de critérios quantitativos e qualitativos.
Índice de efetividade no cumprimento de demandas geradas via Disque Denúncia Unificado:	<ul style="list-style-type: none"> • Aferir a efetividade da Polícia Militar de Minas Gerais no cumprimento de demandas geradas via Disque-Denúncia Unificado (DDU).

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da Diretriz de Gestão do Desempenho Operacional 3ª Edição (Minas Gerais, 2020b).

A categoria de indicadores denominada Indicador de Ação Comunitária possui apenas um indicador, qual seja, interação comunitária. Tal indicador tem por finalidade acompanhar “a participação de policiais militares em reuniões comunitárias ou com entidades diversas, de forma a promover a integração da Instituição com a comunidade e buscar subsídios para a solução de problemas afetos à segurança pública” (Minas Gerais, 2020b, p. 14).

A categoria de indicadores voltado para ações de meio ambiente também conta com apenas um indicador. O índice de Prevenção aos Crimes e Infrações Ambientais tem a finalidade de mensurar a quantidade de ações e operações visando a redução dos crimes ambientais no Estado de Minas Gerais.

O grupo de indicadores de Ações de Trânsito, por sua vez, conta com dois indicadores: o primeiro, a Taxa de Acidentes com vítimas nas rodovias estaduais e

federais delegadas, possui como finalidade aferir a taxa de acidentes de trânsito com vítimas nas rodovias estaduais e federais delegadas no Estado de Minas Gerais, em relação à frota de veículos existentes. Já o segundo indicador chamado de Operação Lei Seca possui como foco as operações policiais realizadas buscando, dentre outros, identificar motoristas que dirigem veículos sob influência de bebida alcoólica.

Operação Lei Seca (OLS): tem por finalidade aferir a quantidade de operações realizadas conforme critérios de eficiência e eficácia, com vistas a reduzir as mortes no trânsito, atuando em uma das principais causas dos acidentes (embriaguez ao volante), apresentando o esforço da Polícia Militar em procurar atuar diretamente nessa atividade e fiscalização (Minas Gerais, 2020b, p. 15).

A última categoria de indicadores, os chamados indicadores tático-operacionais seguem o conceito dos indicadores de ação regional, ou seja, tratam-se de espaços de liberalidade para definição de indicadores específicos para as RPM pactuarem com suas Unidades/Subunidades subordinadas, os quais deverão ser avaliados por ocasião das reuniões da GDO dos níveis tático e operacional.¹⁸

Na terceira edição da GDO o indicador de Visitas às Vítimas de Crimes Violentos deixou de ser objeto de mensuração por parte da metodologia.

Uma inovação trazida pela 3ª edição da GDO foi a previsão de o indicador da Taxa de Homicídios Consumados (THC) passar a ser contabilizado a partir do quantitativo de vítimas desse delito, em substituição ao modelo da versão anterior da Diretriz em que se contabilizava o quantitativo de registros de homicídios consumados. Outra renovação foi a implementação do indicador de Taxa Qualificada de Furtos (TQF), com a finalidade de aferir a taxa de furtos, na modalidade tentada e consumada conforme já mencionado.

Por fim, outra alteração diz respeito ao método de definição de metas. Buscando romper com uma tradição de estabelecimento de metas lineares para as Unidades, nessa edição, os indicadores Taxa de Crimes Violentos, Taxa de Homicídios Consumados e Taxa Qualificada de Furtos passaram a ter suas

¹⁸ Normalmente, os dados para definição dos indicadores tático operacionais têm origem no chamado armazém de dados do Reds, gerido, na PMMG, pelo Centro Integrado de Informações de Defesa Social.

respectivas metas estipuladas através do modelo Quartis Adaptados¹⁹, que concebem como metas para os indicadores, o comportamento da UEOp em comparação com a taxa média do conjunto das 87 UEOp's do Estado estabelecidas àquela época.

3.4.6 A GDO como referência no país - A quarta edição

A quarta edição da GDO, publicada no formato de instrução, no ano de 2022, traz uma série de inovações na metodologia, possuindo um foco voltado para o campo da gestão, sem, no entanto, se afastar do alinhamento com o planejamento estratégico organizacional.

A metodologia se alinha às modernas práticas gerenciais com vistas à convergência de esforços para promoção da eficiência e qualidade do trabalho desenvolvido pela Polícia Militar buscando, sobretudo, contribuir para redução do crime violento e melhoria da sensação de segurança em Minas Gerais (Minas Gerais, 2022, p. 22).

Um ajuste realizado quando da publicação da norma se deu quanto ao tipo documental para fornecer o direcionamento. Nas edições anteriores a norma foi publicada como Diretriz, no entanto, desta feita, foi apresentada como Instrução (Instrução 8001.2/2022 - CG). Em que pese não gerar efeito prático imediato, a mudança seguiu o entendimento de que as diretrizes oferecem uma orientação geral enquanto as instruções são mais específicas e detalhadas e podem, ainda, fornecer passos ou regras precisas a serem seguidas, como no caso da norma publicada. A PMMG, desta forma, remete a GDO a outra diretriz, afirmando que a “instrução segue o direcionamento instituído pela Diretriz nº 3.02.02/09-CG que estabelece normas gerais para as atividades de coordenação e controle a serem realizadas no âmbito da Polícia Militar de Minas Gerais” (Minas Gerais, 2022, p. 11).

Ainda na primeira parte da norma foi definido um calendário para o desenvolvimento das reuniões de GDO entre os níveis organizacionais, iniciando com o nível tático e operacional, que devem realizar as reuniões mensalmente até o dia 20 e, por fim, o nível estratégico até o dia 30 de cada mês.

¹⁹ A Polícia Militar adotou o método denominado Quartis Adaptados na terceira edição da GDO para a fixação de metas de redução criminal para as UEOp. Os Quartis Adaptados são uma adequação utilizada pela PMMG, em analogia ao conceito de quartis do ramo da estatística matemática, para posicionamento e estabelecimento de metas às Unidades com responsabilidade territorial, de maneira não linear.

Figura 7 - Calendário permanente da GDO



Fonte: Minas Gerais, 2022, p. 12.

Outra mudança trazida pela 4ª edição da GDO diz respeito aos indicadores monitorados. Primeiramente, os mesmos foram reorganizados em Indicadores de Resultados, Indicadores de Esforço e Indicadores Táticos.

Os indicadores de resultado refletem a efetividade ou o impacto das estratégias e ações desenvolvidas pelos órgãos do Sistema de Defesa Social no combate à criminalidade em Minas Gerais.

(...)

Os indicadores de esforço buscam aferir, quantitativamente, as ações desenvolvidas pelos gestores operacionais no emprego de ferramentas de mitigação da ocorrência de crimes, bem como, das ações de resposta quando de seu acontecimento.

(...)

As UDI de atividade-fim e UEOp deverão definir indicadores específicos para pactuarem com suas Unidades/Subunidades subordinadas, os quais deverão ser avaliados por ocasião das reuniões da GDO nos níveis tático e operacional. (Minas Gerais, 2022, p.13-14)

Os indicadores também foram reduzidos em quantidade, sendo retirados dessa nova edição os indicadores denominados Repressão Qualificada da Violência e o indicador denominado Interação comunitária, reduzindo, portanto, o total de indicadores de onze para nove.

Quadro 6 - Indicadores da GDO - quarta edição

Grupo de indicadores	Indicadores
Indicadores de Resultados	<ul style="list-style-type: none"> ● Indicador de Crimes Violentos ● Indicador de Homicídios Consumados ● Indicador de Furtos ● Indicador de Acidentes de Trânsito com Vítimas nas Rodovias Estaduais e Federais delegadas
Indicadores de Esforço	<ul style="list-style-type: none"> ● Indicador de Reação Imediata ● Indicador de Apreensão de Armas de Fogo ● Indicador de efetividade no cumprimento de demandas geradas via Disque Denúncia Unificado ● Indicador de Prevenção aos Crimes e Infrações Ambientais ● Operação Lei Seca
Indicadores Táticos	<ul style="list-style-type: none"> ● Pactuados entre Unidades de Direção Intermediária e Unidades de Execução Operacional

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da Instrução 8001.2/2022 - CG (Minas Gerais, 2022).

Uma novidade apresentada, na 4ª edição, diz respeito à substituição do plano de ação pelo relatório A3 como norteador das soluções de problemas em face do desempenho insuficiente das unidades.


O relatório A3 é uma das formas de cultivar o desenvolvimento intelectual. Sua estrutura proporciona um entendimento sistêmico do problema, conduzindo a um processo de raciocínio lógico para definição das ações a serem implementadas buscando as melhorias desejadas (Minas Gerais, 2022, p. 22).

Para a Instrução (Minas Gerais, 2022), o relatório A3 é uma ferramenta de gestão e sua elaboração e desenvolvimento conduzem a uma melhor compreensão do problema e a uma melhor visualização de possíveis soluções.

A norma explicita que o relatório A3 é uma ferramenta de gestão PDCA (*Plan, Do, Check, Act*).

No decorrer das reuniões da GDO as Unidades apresentam o relatório, que deverá ser aprovado pelos respectivos comandos que autorizam o início das ações que serão desenvolvidas para enfrentamento do problema identificado. A figura 8 traz o modelo de relatório A3 utilizado nas reuniões da GDO.

Figura 8 – Modelo de Relatório A3 sugerido pela Instrução 8001.2/2022 – CG

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

Fonte: Minas Gerais (2022).

Apesar de a metodologia de definição de metas não ter sido modificada normativamente na 4ª edição da GDO, o que houve, em termos práticos, foi uma mudança no processo de concepção das metas no ano de 2023 para as Unidades Operacionais da Organização.

Em novembro de 2022, a PMMG publicou a Designação nº 22/2022- EMPM (Minas Gerais, 2022a) nomeando uma comissão com a atribuições referentes ao processo de construção de metodologia para a definição das metas para as Unidades Operacionais. A comissão apresentou uma proposta de metodologia que levou em

conta a variação de efetivo da Unidade, população, índice de desenvolvimento humano, séries históricas, além de outras variáveis apresentadas.

Assim, a PMMG emitiu o memorando nº 003.1/2023-DOP (Minas Gerais, 2023b) que, dentre outros, convocava os comandantes de Unidades para apresentação da nova metodologia de definição de metas para a GDO, bem como a proposta de metas para cada Unidade, possibilitando, ainda, que essas Unidades apresentassem contrapropostas das metas propostas, dentro dos prazos determinados.

O modelo de concepção de metas abandonou a lógica de quartis adaptados presentes na norma anterior e passou a levar em conta, a aplicação do modelo de previsão em séries temporais denominada Algoritmo de *Holt-Winters* ou Suavização Exponencial Tripla²⁰ tendo como base, os dados históricos dos indicadores dos últimos dois anos, o efetivo da Unidade, o espaço a ser patrulhado em quilômetros de vias e o volume de demandas de atendimento da Unidade, dessas grandezas se projetaram as metas propostas (Minas Gerais, 2023b).

Após a apresentação da nova proposta de metas, foi oportunizado aos comandantes de Unidades que acordassem com a nova meta ou propusessem um novo valor (informação verbal)²¹.

Em 2022, a 5ª Região de Polícia Militar solicitou a revisão das metas de suas Unidades subordinadas conforme se vê:

²⁰ O modelo utiliza de um conjunto de 04 equações onde a primeira equação reduz o desvio padrão das amostras, a segunda suaviza a tendência e a terceira suaviza a sazonalidade. A quarta equação gera as previsões com base nas amostras suavizadas (Minas Gerais, 2023c).

²¹ Informação repassada durante a reunião a que se refere Minas Gerais, 2023b.

Bom dia senhores,

Conforme determinado seguem as considerações sobre as metas previamente estabelecidas para apreciação:

4º BPM

IHC

Com base nos dados extraídos do SIGOP, em todo ano de 2021 estão contabilizados 14 homicídios consumados na área do 4º BPM, sendo que o município de Delta não pertencia ao 4º BPM naquela época. Segundo dados do sistema, no ano de 2021, nota-se que todos os casos ocorreram na cidade de Uberaba, ou seja, 14 homicídios. No ano de 2022, com o recebimento da cidade de Delta no 4º BPM, os homicídios ocorridos naquela cidade passaram a ser de responsabilidade desta Unidade, sendo neste caso 01. No ano de 2021 ocorreram 16 homicídios na atual área do 4º BPM, pois conta-se os 02 homicídios ocorridos em Delta. Nota-se, portanto, que o 4º BPM recebeu a cidade de Delta, tendo contabilizado os crimes ali ocorridos para efeito de incidência criminal em 2022, porém os dois homicídios ocorridos naquela localidade no ano de 2021 não estão sendo contabilizados na META da Unidade, o que torna a variação de casos de homicídios consumados em Uberaba de 2021 para 2022 possivelmente incorreta. Saliento ainda, que verificando o sistema consta que os dois homicídios ocorridos na cidade de Delta estão contabilizados para a extinta 4ª Cia PM Ind, atual 69º BPM. Com base no exposto, **solicito que a meta anual passe para 16** igualando-se assim com o ano de 2021.

3ª Cia Ind - Iturama

IRI (Reação Imediata)

Consideramos a meta 72,73 muito alta. O resultado atingido este ano é atípico e dificilmente conseguiremos atingir este resultado no próximo ano.

Sugestão seria **manter a meta de 2022 que é de 40,19**, a qual já consideramos ser ousada, principalmente sob a ótica de que a tendência é termos um efetivo mais reduzido ainda para o próximo ano, o que conseqüentemente interfere na capacidade de resposta da Unidade. Outro fator a ser considerado é o número reduzido de crimes violentos que a Unidade possui, o que implica proporcional no indicador por conta do cálculo.

IAF (Arma de Fogo)

Consideramos a meta de 61,54 muito alta. O resultado atingido este ano é atípico e dificilmente conseguiremos atingir este resultado no próximo ano.

Neste ano, em razão da operação do GAECO - Sexto Mandamento - efetuamos apreensão de 08 armas de fogo, que estavam de posse de um armeiro, fato que dificilmente ocorrerá novamente.

De 14 crimes com arma de fogo, foram apreendidas 23 armas.

Sugestão seria **manter a meta de 2022 que é de 47,17**, a qual já consideramos ser ousada (Garcia, 2022, grifo nosso).

Em face das argumentações de ajuste de metas enviadas pelos comandantes de unidades, novos valores foram definidos e pactuados.

Para as unidades que realizarem uma nova proposta de metas, o Centro Integrado de Informações de Defesa Social da PMMG realiza nova análise para proposição de metas face aos aspectos apresentados. A seguir, um exemplo extraído de processo de proposta e contraproposta envolvendo a 5ª RPM, situação em que as metas foram ajustadas e validadas pelo subcomando da PMMG, chegando aos valores constantes no quadro 7.

Quadro 7 - Processo de pactuação de metas para 2023 para a 5ª RPM

Indicador	Meta inicial	Contraproposta	Meta final
IHC	15	16	16
IRI	72,73	40,19	55,56
IAF	61,54	47,17	50

Fonte: Minas Gerais (2022c), Minas Gerais (2023c).

Infere-se com as informações carregadas que houve uma proposta inicial de meta para os indicadores constantes na norma, em seguida foram apresentadas propostas de ajustes pelas Unidades responsáveis pelo alcance das metas e, por fim, analisada a contraproposta, os valores foram ajustados para publicação. Tal processo retrata um fenômeno de negociação de metas até então pouco desenvolvido na metodologia.

3.4.7 O fortalecimento dos conceitos - A quinta edição

A quinta edição da GDO foi publicada juntamente com o novo plano estratégico da PMMG. A nova norma apresenta a GDO como caminho para a implementação das estratégias organizacionais, reforçando que a GDO “é uma metodologia direcionada para a atividade finalística da PMMG com impacto estratégico nos resultados organizacionais” (Minas Gerais, 2023d, p. 15).

A quinta edição inova ao alijar do corpo da norma os indicadores de desempenho a serem monitorados. Neste novo formato, os indicadores passam a ser apresentados por meio de documentação apartada. Buscou-se, assim, manter perene o lastro normativo e permitir maior flexibilidade na customização de indicadores e metas.

A quinta edição também apresenta diretrizes para a concepção de metas e indicadores, bem como orienta sua pactuação com as partes envolvidas.

Figura 9 - Roteiro para concepção de Indicadores



Fonte: Minas Gerais (2023d, p. 22).

Considerando o processo evolutivo da metodologia, temos no quadro 8 uma síntese das principais mudanças entre todas as edições da GDO.

Quadro 8 - Principais mudanças na GDO por edição.

Edição	Característica/mudança
1ª Edição	- 10 Indicadores categorizados em cinco grupos. - Reuniões periódicas de monitoramento.
2ª Edição	- Mantêm os mesmos indicadores. - Reuniões de monitoramento mensais. - Unidades passam a ser ranqueadas.
3ª Edição	- Aprimoramento dos indicadores (indicador de homicídio passa a contar o número de vítimas em detrimento ao total de registros) - Implementação de um indicador voltado para o crime de furto. - Nova metodologia de definição de metas. Passou-se a utilizar do modelo de quartil adaptado em detrimento a definição linear de metas para os que compunham o rol de indicadores finalísticos.
4ª Edição	- Redução do número de indicadores para nove, os categorizando em indicadores de resultado, indicadores de esforço além dos indicadores táticos. - Implementação do Relatório A3 em substituição ao plano de ação. - Redefinição do calendário mensal de reuniões de monitoramento a depender do nível organizacional
5ª Edição	- Exclusão do rol de indicadores da norma. - Apresentação de diretrizes para construção de indicadores e metas. - Apresentação de consequências não pretendidas do uso de indicadores. - Reforça a importância de pactuação de indicadores e metas entre as partes.

Fonte: Produzido pelo autor a partir de Minas Gerais (2015), Minas Gerais (2017), Minas Gerais (2020b), Minas Gerais (2022), Minas Gerais (2023d).

A metodologia da GDO acabou ressoando em outras forças policiais brasileiras. A Polícia Militar do Paraná (PMPR) após a realização de visitas e reuniões com a

PMMG, acabou por publicar, no ano de 2023, a Diretriz nº 001/2023 - PM3 (Paraná, 2023) que instituiu a GDO na Polícia Militar daquele Estado.

O modelo paranaense trouxe grande semelhança com o que já existe em Minas Gerais, variando, principalmente, os indicadores pactuados entre suas Unidades e a frequência de reuniões, mantendo os princípios fundamentais da metodologia.

Partindo do que foi apresentado, a próxima seção se inclina a explorar a temática de contratualização de resultados objetivando avaliar, posteriormente, se suas premissas e mecanismos de concepção e avaliação se amoldam à metodologia de Gestão do Desempenho Operacional da Polícia Militar de Minas Gerais.

4 A CONTRATUALIZAÇÃO DE RESULTADOS

A contratualização de resultados é entendida contemporaneamente como um formato de gestão em que entes intra e/ou extragovernamentais pactuam acordos de desempenho e definição de metas. Sustentado em objetivos ligados ao aumento de flexibilidade, performance, qualidade, eficiência, efetividade, transparência e produtividade, tem como premissa a concessão aos executores de maior autonomia de gestão como meio de alcance dos compromissos acordados (Pacheco, 2015).

Para Perdicaris (2012) citando Skelcher, (2005, p. 354-355) a contratualização de resultados no setor público é definida como a maneira “pela qual o governo define os serviços a serem prestados e o padrão de qualidade desejado para estes serviços”.

Contratualizar, ensina Manso (2014, p. 23), envolve “planejamento negociado e focado em resultados, que serão previamente pactuados, junto com a definição de responsabilidades das partes envolvidas para serem alcançados”.

Uma das tendências inovadoras da moderna administração pública, conforme assevera Saraiva (2005, p. 1), é a da contratualização, isto é, a substituição das tradicionais relações hierárquicas verticais, consagradas em normas, pelos relacionamentos negociados entre os diversos atores do aparelho do Estado.

Na administração pública, de acordo com Alcoforado (2005), a contratualização remete à implementação de inovações, explicitando que, as organizações, ao se modernizarem passam a focar no que é relevante aos beneficiários dos serviços públicos, sendo que o desempenho passa a ser monitorado por indicadores estabelecidos no contrato de gestão.

Neste sentido, a essência da relação contratual se contrapõe à administração pública burocrática uma vez que se preocupa menos com os insumos e recursos da máquina burocrática e, lado outro, busca flexibilidade e autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros para obter resultados pactuados (Correia, 2011).

No mesmo entendimento, ensina Perdicaris (2012. p. 3), que a contratualização de resultados pode ser entendida como “a prática de conceder maior autonomia de gestão a entidades descentralizadas em troca do comprometimento da organização em atingir determinados resultados”.

A contratualização de resultados na administração pública, como se infere, faz referência a uma abordagem gerencial que tem sido cada vez mais implementada e possui como objetivo melhorar a efetividade e a eficiência do serviço público por meio de acordos de metas e flexibilização da gestão. Tal modelo de gestão leva em conta o estabelecimento de contratos entre as unidades subordinadas para a prestação de serviços públicos com base em resultados pactuados preteritamente.

A concepção de um modelo voltado para a pactuação de resultados por meio da contratualização surgiu na França nos anos 60. Inicialmente foram desenhados para estabelecer e normatizar relações entre programas governamentais e empresas privadas. Contudo, com a implementação de concepções voltadas para as dinâmicas típicas da Nova Gestão Pública, os contratos passaram a ser celebrados também entre “entidades da Administração Direta, ou seja, com entes sem personalidade jurídica própria, que se comprometem, por meio do contrato, a atingir determinados objetivos institucionais, em troca de maior autonomia de gestão” (Perdicaris, 2012. p. 33)

Em uma lógica que reflete a ampliação do modelo, Saraiva (2005, P. 05) afirma que “os bons resultados obtidos através deste mecanismo de relacionamento entre governo e empresas, levou o governo da França a estender sua aplicação a outras instituições da vida política e social”.

Contemporaneamente, ensina Manso (2014, p. 18) “a contratualização é de uso recorrente em muitos países. Mesmo tendo suas raízes nos mecanismos de mercado e defendida a partir das teorias da *public choice* e da economia institucional que está sendo usada em muitos países de orientação progressista”.

As experiências de contratualização de resultados, a partir da experiência francesa, se expandiram para outros países, inclusive para o Brasil e, os diferentes governos buscam, ainda nos dias atuais, superar desafios oriundos dessa nova forma de gestão e procuram aperfeiçoar metas e indicadores de desempenho (Pacheco, 2006, p. 1).

No Brasil, a contratualização de resultados foi adotada como um dos instrumentos da reforma do Estado proposta em 1995 pelo MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, sob a liderança do Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. Mais do que uma ferramenta isolada, a contratualização de resultados foi apontada como alavanca para melhoria da gestão pública em direção a resultados. Assim como em outros países, tratava-se de promover mudanças na estrutura do aparelho do Estado – com novos formatos organizacionais denominados “agências executivas” e “organizações sociais” – favorecendo a responsabilização por resultados e um novo tipo de relação entre ministérios e entidades vinculadas (Pacheco, 2006. p. 2).

Em uma perspectiva nacional, a contratualização de resultados teve por origem todo um conjunto que reorganizou as mudanças na estrutura do serviço público e foram consolidadas no chamado Plano Diretor da Reforma do Estado que, por sua vez, buscou implementar um modelo gerencial, promovendo uma visão de gestão para resultados e desenhou um novo modelo institucional, transformando as relações entre as organizações em contratual (Correia, 2011, p. 34).

Desde a experiência do governo federal, os governos estaduais, de igual forma, têm utilizado o mecanismo contratual como instrumento para implementar diversas experiências de gestão com foco em resultados. Esses movimentos foram

acompanhados por uma série de medidas de inovações normativas e de pactuação de desempenho na política de contratualização (Correia, 2011, P. 13).

Assim, o que se observa é um movimento de delegação e alinhamento, refletindo na procura por níveis mais elevados de melhorias na performance da administração pública.

Em específico, no estado de Minas Gerais, a contratualização de resultados teve origem com o chamado Choque de Gestão iniciado em 2003, que buscou aumentar os incentivos para melhora do desempenho, promovendo o alinhamento estratégico e dando transparência às ações das instituições públicas mineiras (Manso, 2014).

Aos poucos, o modelo mineiro de contratualização foi sendo aperfeiçoado e assimilado pela máquina pública ao longo dos ciclos Choque de Gestão. Convencionou-se, até o presente momento, separar o Choque de Gestão em três ciclos. No primeiro (2003 a 2006) o foco do programa foi o ajuste fiscal, o planejamento dual e a reestruturação de carreiras. Aparecem as primeiras iniciativas de contratualização, pouco articuladas com o planejamento estratégico e com muitas falhas na definição dos objetivos e formas de incentivos nos acordos de resultados (Manso, 2014, p. 26).

Ainda no contexto governamental, Alcoforado (2005) destaca que o contratualismo reforça o princípio do alinhamento entre gestores e funcionários que leva em conta a troca de autonomia e o compromisso para alcance da performance desejada, de tal forma que se pactua um sistema de controle e responsabilização.

Existem, no entanto, diferenças conceituais entre contratualização e o instrumento formal que estabelece o contrato. Assim, “a contratualização pode ser entendida como um processo e uma estratégia, com o contrato sendo a ferramenta utilizada para formalização do processo contratual” (Perdicaris, 2012, p. 33).

No processo de estabelecimento da contratualização de resultados e, antes mesmo de se construir um instrumento que solidifique o contrato, existe o momento em que as metas a serem mensuradas por meio de indicadores são acordadas entre as partes envolvidas. Após, então, o contrato é formalizado. Assim, conforme Saraiva (2005, p. 3), “é consenso generalizado que o processo de negociação do contrato é tão importante como o seu produto”.

O contrato torna-se, por sua vez, uma forma de “orientar o comportamento, bem como relacionar as responsabilidades e expectativas entre as partes envolvidas nos resultados” (Correia, 2011, p. 41).

Corroborando o entendimento, Manso (2014, p. 23) afirma que “cada caso de contratualização necessita de ajustes finos na sua modelagem e da qualidade da definição de metas e da forma de acompanhamento.

Estabelecido o contrato, é importante que existam práticas que produzam consequências de monitoramento gerando aprendizado da situação e de forma a realimentar a política de contratualização possibilitando, assim, seu aperfeiçoamento (Correia, 2011, p. 156).

Correia (2011) reforça o posto por Alcoforado (2005) ao afirmar que, após as dinâmicas contratuais, é importante a avaliação das ações. Para o autor a avaliação é parte significativa da contratualização. Ela pode assumir várias formas: com método de diálogo permanente, com relatórios periódicos de resultados, revisões periódicas do principal e, ainda, auditoria. Neste entendimento, Alcoforado (2005) sintetiza em três, as fases do processo de contratualização, sendo a negociação, a construção do instrumento e a avaliação de resultados:

Quadro 9 - Fases do processo de contratualização

Negociação	Construção do instrumento	Gerenciamento
Pactua-se as metas, as obrigações, os indicadores de desempenho de forma a alinhar estrategicamente a organização. É o momento de acordar, entre as partes, o objeto sobre o qual se assumem os compromissos.	Momento de formalização da pactuação e se inicia sua implantação e, conseqüentemente, o monitoramento das ações e da performance dos indicadores acordados.	Fase na qual, a partir dos resultados dos indicadores pactuados e informações complementares, ocorre o processo de aprendizagem sobre a atividade executada e o feedback necessário para aperfeiçoar as ações.

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

Levando em conta a primeira fase do processo de contratualização, aqui elencada como a negociação, vê-se que sua importância ganha destaque e, conforme

ensina Saraiva (2005, p. 3) “é consenso generalizado que o processo de negociação do contrato é tão importante como o seu produto”.

Manso (2014) destaca que a concepção de contratos envolve equilíbrios sutis e negociação estratégica onde cada parte pode expor seus anseios, limitações e condições.

Em relação a fase de negociação, Perdicaris (2012, p. 71) complementa que esta fase “envolve o planejamento estratégico, a negociação das metas e o mix de indicadores”.

Assim, temos que a fase de negociação se concentra em estabelecer consenso entre os envolvidos acerca da forma que o desempenho será mensurado e suas metas, contudo, mantendo um alinhamento do resultado a ser alcançado com o que se busca estrategicamente pela organização.

Em relação ao estabelecimento de metas, a literatura reporta cuidados na definição de sua amplitude em um sistema de contratualização de resultados.

Boyne e Chen (2007) observam quatro aspectos a serem observados quando da definição de metas. Sendo elas: a clareza das metas, o número ideal de metas, metas por imposição ou motivação e ainda a elasticidade da meta.

Sendo a contratualização um acordo entre partes, e não uma imposição hierárquica, metas mal desenhadas podem impactar no resultado a ser mensurado (Perdicaris, 2012).

No mesmo entendimento Pacheco (2010) é corroborada por Trosa (2001) uma vez que ambas asseveram que a contratualização redundará em aumento de eficiência e melhoria de desempenho do setor público, reforçando que a negociação das metas entre pactuados e pactuantes é fundamental para se evitar imposições unilaterais e, ainda, se obter flexibilidades e autonomias por parte do executor, a partir do cumprimento da pactuação. Ademais, há que se ressaltar a constante necessidade do alinhamento estratégico ao que se objetiva executar e mensurar.

Logo, verifica-se que a negociação, enquanto primeira fase da contratualização não deve ser olvidada sob pena de não se atingir os propósitos da metodologia. Exigindo-se, para tanto, abertura para o desenvolvimento de consenso do que será pactuado e em qual volume e prazo, ou seja, o que será medido e o quanto deve ser alcançado.

A segunda fase da contratualização reporta a construção do instrumento contratual, ou seja, o documento que formaliza e traz os termos de implementação e monitoramento do que fora pactuado e seu respectivo desempenho.

Na contratualização, conforme Alcoforado (2005, p. 3), os instrumentos contratuais possíveis de serem utilizados, em sua maioria, são os mesmos já praticados pela Administração Pública, entretanto, “o foco e a forma de se construir o instrumento é que muda, já que se passa de uma visão anterior focada no processo (meio), para uma nova visão focada nos resultados (fins)”.

Corroborando a afirmação Manso (2014, p. 13), ao afirmar que “a formalização da contratualização, dependendo de sua natureza ou finalidade, pode ocorrer através de contratos de gestão, termos de parceria e outros instrumentos do gênero”.

Contudo, como cada contrato enfatiza objetivos e prioridades distintas, de forma que não há um modelo que reporte qual o melhor desenho adotado para resolver um determinado problema de gestão.

Neste sentido, em termos de contratualização de resultado, o conteúdo do contrato dependerá de fatores variados, entre eles: “a natureza e os objetivos da contratualização, a característica do sistema legal e administrativo, os fatores de risco da gestão e do regime de governança dentro do qual o contrato estaria operando” (Correia, 2011, p. 41).

Os contratos, neste contexto, são comumente chamados de contratos de gestão, que para Perdicaris (2012) são instrumentos pelos quais os núcleos

estratégicos dos governos para controlar a prestação de serviços de suas unidades descentralizadas.

As terminologias utilizadas para o instrumento contratual, conforme afirma Alcoforado (2005), têm variado conforme o Estado ou Governo. Alguns têm adotado o nome geral de Contratos de Gestão e outros têm utilizado o Acordo de Resultados, contudo, todos possuem as mesmas características, natureza e alcance.

Tal como a lógica de contratualização de resultados teve origem na França, o chamado contrato de gestão é, também, oriundo do direito francês e “a principal diferença entre contratos tradicionais e contratos de gestão é a definição de objetivos e metas mensuráveis para a organização, a partir de um planejamento estratégico preestabelecido” (Perdicaris, 2012, p. 34).

O contrato de gestão foi idealizado no direito francês como meio de controle administrativo ou tutela sobre empresas estatais. Era também utilizado como meio de vincular a programas governamentais determinadas empresas privadas, que recebiam algum tipo de auxílio por parte do Estado. Com a introdução de conceitos de NGP nas reformas de Estado, os contratos de gestão passaram a ser celebrados também com entidades da Administração Direta, ou seja, com entes sem personalidade jurídica própria, que se comprometem, por meio do contrato, a atingir determinados objetivos institucionais, em troca de maior autonomia de gestão (Di Pietro, 1996, *apud* Perdicaris, 2012, p. 33).

Se referindo ao contrato, Manso (2014, p. 16) afirma tratar-se de “um compromisso, e isso no setor público é um compromisso com resultados, o que traz incentivos para uma postura mais proativa das lideranças diante dos desafios do setor público e da sua rigidez procedimental”.

A última das fases da contratualização é chamada de gerenciamento, momento no qual avalia-se o cumprimento do contrato pela avaliação do alcance dos resultados pactuados, através da verificação quanto ao atingimento das metas previstas para os indicadores de desempenho, tais atividades competem, em regra ao nível estratégico da organização (Alcoforado, 2005, p. 2).

É nesta fase que ocorre o processo de aprendizagem sobre a atividade executada e o *feedback* necessário para aperfeiçoar as ações:

A contratualização abre um amplo campo para o aprendizado institucional, a partir do acompanhamento sucessivo dos resultados de suas ações, sempre apoiado em análises e reflexões das áreas envolvidas para compreender o porquê se chegou lá ou não. Quando não há uma cultura de resultados já estabelecida, a iniciativa deste modelo tem o papel de provocar esta mudança. O que exige um processo contínuo e insistente de aperfeiçoamento para que seja efetiva (Manso, 2014, p. 24).

Sob a perspectiva da abrangência, a contratualização pode ser tipificada em intragovernamental, ou interna, e aquelas realizadas com outras organizações externas. A primeira delas se refere a pactuação de desempenho entre o governo e suas organizações internas, porquanto a segunda envolve organizações do poder público ou entidades do terceiro setor (Correia, 2011).

Ao se referir a contratualização entre órgãos do setor público e do Estado com os demais setores, Marini (2003) destaca impactos relacionados a redução de custos a partir de mecanismos de incentivo às partes pactuadas, sendo que estes também reforçam a relevância atribuída ao aumento da eficiência de agentes do Estado e da prestação de contas.

Já sob a perspectiva da contratualização intragovernamental, Correia (2011, p. 46) reporta que esta “depende de um aparato de sistemas/processos que permita o núcleo estratégico formular as políticas públicas, acompanhá-las e gerenciá-las de maneira a permitir que o controle da estrutura burocrática seja feito através do impacto de suas ações”.

Em uma breve revisão sobre contratualização no Brasil, Manso (2014) realiza um apanhado dos tipos de contratualização e o instrumento utilizado como contrato:

Quadro 10 - Tipos de Contratualização no Brasil

Tipo	Entidade signatária	Instrumento	Objetivo	Previsão legal
Contratualização interna	Administração direta	Acordo de Resultado ou de desempenho	Fixar metas em troca de autonomia administrativa e prêmio de desempenho.	Art. 37 § 8º da Constituição Brasileira
	Administração direta - unidade da estrutura básica- Serviço Florestal Brasileiro	Contrato de Gestão e de Desempenho	Assegurar autonomia administrativa e financeira ao órgão, definir diretrizes de atuação e fixar metas.	Lei 11.284/2006. Contrato de Gestão nº1/ setembro, 2007.
	Secretarias estaduais e municipais de saúde	Termo de Compromisso e Gestão	Declarar um conjunto de responsabilidades para cada Secretaria estadual ou municipal de saúde. No caso do Ministério de Ciência e Tecnologia com as unidades de pesquisa o objetivo é estabelecer metas a partir do planejamento estratégico.	
	Administração indireta (empresas públicas, agências executivas ou reguladoras)	Contratos de gestão	Fixar metas em troca de autonomias administrativas.	
Entre o poder público e entidades do terceiro setor	Organizações Sociais	Contrato de Gestão	Cooperação entre o governo e a sociedade civil para a execução de atividades de relevante valor social, notadamente nas áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde.	Lei 9.673, de 15 de maio de 1998
	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público	Termo de Parceria	Cooperação entre o governo e a sociedade civil organizada.	Lei 9.790/99 Decreto 3.100/99.

Fonte: Manso (2014, p. 14)

O recorte apresentado por Manso (2014) reporta os diferentes aspectos ligados à abrangência da contratualização de resultados, o modelo de formalização e ainda seus objetivos, demonstrando harmonia com o reportado por Alcoforado (2005), Perdicaris (2011), Correia (2011) e Pacheco (2006).

Como visto nesta seção, a contratualização de resultados, especialmente na administração pública, teve origem na França, ao se propor um modelo de mensuração de performance entre os entes intra e extragovernamentais. No Brasil, os principais avanços ocorreram na década de 90 mantendo a lógica europeia de permuta entre maior autonomia em contrapartida a um melhor desempenho do que foi contratualizado. Em Minas Gerais, o modelo ganhou força em decorrência das políticas ligadas ao choque de gestão, no início dos anos 2000. A concepção da contratualização de resultados, conforme exposto, passa por três fases, cada uma delas com suas peculiaridades, sendo elas a negociação, a construção do instrumento e o gerenciamento. A contratualização possui ainda abrangência interna ou relacionada àquelas que abarcam outras organizações.

Buscando entender como a Polícia Militar de Minas Gerais implementou um modelo de contratualização de resultados no campo da segurança pública, a próxima seção descreve o percurso de pesquisa e os aspectos metodológicos para, posteriormente, apresentar os dados coletados, análises e apontamentos.

5 DELINEAMENTO E PERCURSO DE PESQUISA

O tema do trabalho proposto passa pelo modelo de contratualização de resultados implementado pela Polícia Militar de Minas Gerais por meio da metodologia gerencial denominada Gestão do Desempenho Operacional.

Já o problema de pesquisa se traduziu da seguinte maneira: Como se desenvolveu e foi implementado o modelo de contratualização de resultados na segurança pública em Minas Gerais por meio da metodologia de Gestão do Desempenho Operacional da PMMG?

A hipótese de pesquisa, por sua vez, ficou entendida como: A metodologia gerencial da GDO foi utilizada como formato especificamente adaptado pela PMMG para implementação de princípios e ferramentas típicas da contratualização de resultados, na segurança pública no seu viés policiamento ostensivo, em todos os níveis da organização.

Desta forma, o objetivo geral do trabalho reside em analisar a metodologia gerencial de Gestão do Desempenho Operacional adotada pela PMMG enquanto modelo de contratualização de resultados para o campo da segurança pública.

Complementando o objetivo geral, os objetivos específicos são: a) Entender o processo de implementação e funcionamento da metodologia da Gestão do Desempenho Operacional da PMMG. b) Pesquisar as bases teóricas acerca da contratualização de resultados. c) Entender como a contratualização foi desenvolvida nos diversos níveis organizacionais da PMMG. d) Descrever a GDO como modelo de contratualização de resultados.

Nesta pesquisa, considera-se que existe um modelo de contratualização de resultados implementado no campo da segurança pública, especificamente na PMMG, no entanto, emerge a necessidade de se entender como essa metodologia foi implementada e se suas características são aderentes aos princípios da contratualização de resultados. Logo, existe um problema de pesquisa sobre o qual paira uma hipótese a ser esclarecida.

O universo da pesquisa concentrou-se na cidade de Belo Horizonte, focando na Primeira Região de Polícia Militar e em dois de seus Batalhões na mesma cidade, e na busca por entender as dinâmicas da GDO no contexto da contratualização de resultados em uma perspectiva operacional. Não obstante, em nível estratégico da organização, os dados de pesquisa documental correspondem aos dados de todo estado de Minas Gerais.

A escolha da cidade de Belo Horizonte se justifica pela representatividade do município e por ser ele o detentor de um grande volume de demandas da organização policial, da maior população de Minas Gerais, e por entender que a maioria dos

fenômenos ocorridos na cidade podem ser replicados para outras regiões. Ademais, o modelo em estudo está funcionando em sua melhor e mais potente expressão na capital mineira, permitindo observar quase um tipo ideal da metodologia, desde a sua concepção, nesta localidade.

Foram utilizados como técnicas de pesquisa a observação direta intensiva (observação e entrevistas) e pesquisa em documentação indireta em fontes primárias (documentos) e secundárias (livros).

As fontes primárias se concentraram nas normas e documentos que tangenciam ou incidem sobre o tema do trabalho, publicados principalmente pela PMMG, mas também pelo governo do Estado de Minas Gerais e suas secretarias e, aquelas que orientam e conceituam os aspectos ligados à segurança pública emanados pelo governo federal.

A pesquisa em fontes secundárias, por sua vez, buscou aprofundar o estudo acerca de temáticas ligadas ao mandado policial e sua função na sociedade, aos aspectos ligados à contratualização de resultados, bem como as produções já existentes sobre a evolução da segurança pública ao longo dos anos e, ainda, os estudos acerca da PMMG e seu modelo de gestão.

A observação direta intensiva se valeu de observação e entrevistas. Na observação, conforme ensina Marconi e Lakatos (2021, p.121) se utiliza dos sentidos na obtenção de determinados aspectos da realidade. Não consiste apenas em ver e ouvir, mas também em examinar fatos ou fenômenos que se deseja estudar”. Neste viés, o pesquisador participou das reuniões de acompanhamento da GDO durante os anos de 2021 até 2023 realizadas pelo nível estratégico da PMMG e, ainda, fez parte da comissão de elaboração do último documento que normatizou a metodologia e, ainda, compôs a comissão de elaboração de propostas de metas da GDO para o ano de 2023.

O pesquisador utilizou ainda de entrevistas semiestruturadas com oito Oficiais da PMMG que lidam com a GDO, desde o nível estratégico, até o nível operacional, passando pelo nível tático.

O desenvolvimento das entrevistas se deu em formato presencial em sua maioria (cinco) e em formato virtual (três), em ambos os formatos com gravação integral das falas, de tal maneira que o pesquisador além de colher informações no momento da entrevista ainda as ouviu na íntegra colecionando os trechos mais importantes.

Foi realizado pré-teste de entrevista como forma de verificar a consistência das respostas para então desenvolver a técnica no universo alvo da pesquisa. O universo de Oficiais entrevistados ficou definido com aqueles que exercem as funções constantes no quadro 11:

Quadro 11 - Relação de entrevistados e justificativa

Coronel PM Chefe do Estado Maior da PMMG.	Trata-se do Oficial que conduz as reuniões da GDO em nível estratégico bem como valida o processo metodológico, metas e indicadores.
Coronel PM Comandante da Primeira Região de Polícia Militar	É o Oficial que comanda, em nível tático, as Unidades da PMMG em toda a cidade de Belo Horizonte, bem como conduz as reuniões da GDO em nível tático na respectiva unidade.
Tenente Coronel PM Assessor de Desenvolvimento Organizacional	O assessor de desenvolvimento organizacional é quem acompanha, revisa e propõe atualização da metodologia, bem como promove as reuniões em nível estratégico e acompanha os desdobramentos.
Tenente Coronel PM Chefe do Centro Integrado de Informações de Defesa Social	É responsável por acompanhar os dados dos indicadores bem como produzir o documento de consolidação das metas e, mensalmente, divulgar os resultados. Ademais, conduziu os trabalhos de elaboração de metas para 2023.
Tenente Coronel PM Comandante do 34º Batalhão de Polícia Militar	É um dos Oficiais que conduz as reuniões da GDO em nível operacional em parte de Belo Horizonte. O 34º Batalhão é o responsável pelas atividades de policiamento na região Oeste da capital mineira.
Tenente Coronel PM Comandante do 1º Batalhão de Polícia Militar	É um dos Oficiais que conduz as reuniões da GDO em nível operacional em parte de Belo Horizonte. O primeiro Batalhão é o responsável pelas atividades de policiamento na área central da capital mineira.
Major PM Comandante de 9ª Companhia de Polícia Militar	A nona Companhia é uma das subunidades do 34º Batalhão e participa das atividades relacionadas à GDO naquela Unidade. É, dentre outras frações, quem desenvolve, em última instância, os preceitos da GDO na atividade-fim da PMMG.
Cap PM Comandante da 23ª Companhia de Polícia Militar	A sexta Companhia é uma das subunidades do 16º Batalhão e participa das atividades relacionadas à GDO naquela Unidade. É, dentre outras frações, quem desenvolve, em última instância, os preceitos da GDO na atividade-fim da PMMG.

Fonte: Produzido pelo Autor.

As entrevistas semiestruturadas com os Oficiais foram desenvolvidas a partir de um roteiro²² que se dividiu em uma parte introdutória, quatro eixos temáticos e questões complementares, além de ser oportunizada a colocação de acréscimos e informações que, porventura, os entrevistados achassem necessário mencionar ou relatar. Os eixos foram definidos de forma que incluísse fases que compõem a teoria de contratualização de resultados.

A parte inicial se ocupou de aspectos introdutórios sobre a carreira dos entrevistados, suas percepções sobre as mudanças ocorridas na PMMG e suas ideias acerca das ferramentas de gestão introduzidas na organização.

Vencido os aspectos introdutórios, o primeiro eixo das entrevistas se inclina a verificar como os entrevistados entendiam a metodologia da GDO sob uma perspectiva conceitual. O segundo eixo, por sua vez, incide sobre a primeira das fases da contratualização de resultados, qual seja, a negociação. Nesta parte buscou-se dos entrevistados informações sobre o processo de definição de indicadores e metas utilizados na GDO, tentando correlacionar com o que a teoria discorre sobre o tema.

O terceiro eixo segue a etapa seguinte do processo de contratualização, ou seja, a construção do instrumento. Neste sentido, os diversos documentos utilizados pela PMMG como parte da metodologia da GDO são abordados, bem como, se buscou verificar a existência de outras formas de instrumentalização de uma metodologia de acompanhamento de indicadores e metas.

O quarto eixo, na mesma lógica da teoria da contratualização de resultados, vai ao encontro da terceira fase do modelo: o gerenciamento. Buscou-se nesta etapa verificar as ferramentas de monitoramento dos resultados alcançados pelas unidades, bem como, a oportunização de processos de aprendizagem e *feedback*.

A última parte da entrevista parte do específico para o genérico. Por meio de questões complementares, o entrevistado tem a oportunidade de discorrer sobre seu entendimento acerca da GDO e suas oportunidades de aprimoramento.

²² O roteiro das entrevistas encontra-se no apêndice A deste trabalho.

Os dados coletados foram organizados, também, em eixos para, então, passarem pelo processo de análise de dados, entendendo esta como uma das etapas da construção do estudo. Conforme Gil (2008) a análise busca organizar e resumir os dados de forma que possibilitem o fornecimento de respostas ao problema de pesquisa.

Marconi e Lakatos (2021) ao se referirem a organização dos dados após a coleta, estabelecem três passos a serem seguidos antes da análise e interpretação, sendo a seleção, a codificação e a tabulação.

Seleção: é o exame minucioso dos dados. De posse do material coletado, o pesquisador deve submetê-lo a uma verificação crítica, a fim de detectar falhas ou erros, evitando informações confusas, distorcidas, incompletas, que possam prejudicar o resultado da pesquisa. Muitas vezes, o pesquisador, não sabendo quais aspectos são mais importantes, registra grande quantidade de dados; outras vezes, talvez por instruções mal compreendidas, os registros ficam incompletos, sem detalhes suficientes. A seleção cuidadosa pode apontar tanto o excesso como a falta de informações. Nesse caso, a volta ao campo para reaplicação do instrumento de observação pode sanar essa falha. A seleção concorre também para evitar posteriores problemas de codificação.

Codificação: é a técnica operacional utilizada para categorizar dados que se relacionam. Mediante a codificação, os dados são transformados em símbolos, podendo ser tabelados e contados. A codificação divide-se em duas partes: (1) classificação dos dados, agrupando-os sob determinadas categorias; (2) atribuição de um código, número ou letra, tendo cada um deles um significado. Codificar quer dizer transformar o que é qualitativo em quantitativo, para facilitar não só a tabulação dos dados, mas também sua comunicação. A técnica da codificação não é automática, pois exige certos critérios ou normas por parte do codificador, que pode ser ou não o próprio pesquisador.

Tabulação: é a disposição dos dados em tabelas, para possibilitar maior facilidade na verificação de suas inter-relações. É uma parte do processo técnico de análise estatística, que permite sintetizar os dados de observação conseguidos pelas diferentes categorias e representá-los graficamente. Dessa forma, poderão ser compreendidos e interpretados mais rapidamente. Os dados são classificados pela divisão em subgrupos e reunidos de modo que as hipóteses possam ser comprovadas ou refutadas (Marconi e Lakatos, 2021. p. 194).

O ensinado pelas autoras é harmônico com o proposto por Bardin (2016) ao se referir a análise de conteúdo, para a autora existem três polos cronológicos, ou etapas, para realizar a análise de conteúdo. Inicia-se pela pré-análise que pode ser entendida como a organização e sistematização das ideias iniciais que possuem três etapas: a escolha dos documentos; a formulação das hipóteses e objetivos e; a elaboração de indicadores que fundamentam a interpretação final. O segundo polo, ou etapa, se refere a exploração do material onde os dados são codificados, classificados e

categorizados. Por derradeiro, é realizado o tratamento dos achados de pesquisa, realiza-se a condensação e extrai-se as informações relevantes, levando às interpretações e análises.

Para análise de dados da presente pesquisa foram organizadas as fases presentes no Quadro 12, mantendo alinhamento com o ensinado por Marconi e Lakatos (2021) e Bardin (2016):

Quadro 12 - Fases da análise de conteúdo

Fase	Descrição
1 - Pré-análise (seleção)	Apropriação do conteúdo.
2 - Exploração do material (codificação)	Codificar as informações, atribuir significado e classificar.
3 - Tratamento dos dados e interpretação (tabulação)	Produzir quadros de resultados e revelando pontos de convergência e inferências a partir das informações analisadas.

Fonte: Produzido pelo autor com dados de Marconi e Lakatos (2021) e Bardin (2016).

Realizada a apropriação do conteúdo e exploração conforme retromencionado e, seguindo o percurso metodológico, foi realizada análise e interpretação dos dados, por análise tem-se o entendimento de Marconi e Lakatos (2021, p.195) que afirmam ser um de meio conseguir respostas para as indagações e estabelecer relações necessárias entre os dados obtidos e as hipóteses formuladas. Já a interpretação é “a atividade intelectual que procura dar significado mais amplo às respostas, vinculando-as a outros conhecimentos” (Marconi e Lakatos, 2021, p. 195).

Tendo apropriado do arcabouço teórico e normativo pesquisado e, ainda, do conteúdo decorrente da observação direta intensiva, ou seja, percorrida a fase de pré-análise e apropriação do conteúdo, os dados foram tabulados a partir das categorias consolidadas na literatura que trata da contratualização de resultados e passam a ser analisados adiante. O capítulo a seguir, portanto, apresenta a simetria encontrada entre o arcabouço teórico, os achados no contexto da observação direta e os dados colhidos na pesquisa de campo

6 A GDO ENQUANTO FORMA DE CONTRATUALIZAÇÃO: ANÁLISE E APRESENTAÇÃO DE DADOS

Conforme apresentado no capítulo de discussão metodológica da pesquisa, para o alcance dos objetivos propostos, o trabalho se sustentou em fontes documentais, bibliográficas, observação direta e entrevistas. Deste modo, adiante as informações colecionadas serão detalhadas, apresentadas e analisadas. A partir da observação das informações obtidas por meio das entrevistas em profundidade (leitura essa orientada pelas categorias teóricas que formam a ideia de contratualização), verifica-se pontos de convergência entre a teoria e a metodologia de gestão do desempenho operacional da PMMG.

6.1 Perfil dos entrevistados e percepção sobre a evolução nos modelos de gestão da segurança pública

Inicialmente, verifica-se que todos os entrevistados ingressaram na PMMG há pelo menos 20 anos, atuando em mais de uma Unidade. Atualmente, os atores exercem atividades voltadas para a prática do modelo da GDO, se posicionando, contudo, em diferentes níveis na estrutura da PMMG.

Quadro 13 – Entrevistados e níveis organizacionais

Nível Organizacional	Entrevistado
Estratégico	<ul style="list-style-type: none"> ● Entrevistado 1 (Chefe do Estado Maior da PMMG) ● Entrevistado 3 (Assessor de Desenvolvimento Organizacional),
Tático	<ul style="list-style-type: none"> ● Entrevistado 2 (Comandante da 1ªRPM) ● Entrevistado 4 (Chefe do CINDS)
Operacional	<ul style="list-style-type: none"> ● Entrevistado 5 (Comandante do 1ºBPM). ● Entrevistado 6. (Comandante do 34ºBPM) ● Entrevistado 7 (Comandante da 9ªCia) ● Entrevistado 8 (Comandante da 23ªCia)

Fonte: do autor.

De modo geral, os entrevistados foram unânimes em reconhecer que a gestão das atividades operacionais da PMMG deu um salto de qualidade com a implementação da GDO. Para eles, o uso de indicadores de desempenho aliado ao monitoramento do desempenho operacional advém de uma evolução nos modelos de gestão em segurança pública.

Essas modificações aconteceram na esteira de uma mudança gerencial, inicialmente na década de 90 no plano federal e que nos alcançou já no final da década de 90, com a necessidade de melhoria. Então todo esse processo de Igesp, de GDO vem na esteira a partir do compstat. A gente está em um processo evolutivo (Entrevistado 7- Comandante de Companhia).

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

A percepção dos entrevistados também é bastante homogênea quando se trata de constatar que os avanços das ferramentas de gestão adotadas pela PMMG se inserem em um quadro mais amplo de melhorias da gestão no próprio Estado como um todo. Os oficiais revelam, entretanto, que tal processo inicialmente enfrentou focos de resistência interna, uma vez que, até o início das mudanças, as organizações de segurança pública estavam habituadas a trabalhar empiricamente e eram, até então, refratárias à ideia de gestão com emprego de evidências.

Até 2002 a gente não tinha a mensuração de nada, até porque os registros eram feitos em papel (...), a partir daí a gente começou a pelo menos saber a variação da criminalidade com mais cientificidade (Entrevistado 6 – Comandante de Batalhão).

Era um processo que ninguém acreditava (o Polícia de Resultados), foi uma evolução de pancada pra poder acreditar que você tinha que largar o empirismo e acreditar no científico (Entrevistado 1 – Chefe do Estado Maior).

Quando provocados a falar sobre os três primeiros modelos de gestão por resultados adotados pela PMMG (polícia de resultados, controle científico de polícia e polícia integrada), os entrevistados reconhecem a importância que tais processos tiveram para o desenvolvimento e a consolidação de uma cultura gerencial na

corporação, mas também se lembram que tais metodologias conviveram, durante um bom período, com forte aumento dos indicadores de criminalidade, sobretudo após o esgarçamento da política de integração das ações de segurança pública no Estado. Ainda segundo os entrevistados, a GDO surge justamente neste contexto de lacuna dos modelos de gestão em segurança pública enfrentado por Minas Gerais na metade da década passada. Tal momento histórico coincidiu, conforme dito, com as maiores taxas de criminalidade no estado.

Foi um momento terrível do ponto de vista da segurança pública na medida em que você vê um nítido crescimento, um crescimento expressivo, do descontrole da criminalidade violenta e do homicídio no estado. E que chega a levar o estado de Minas Gerais, por volta de 2016, virada de 2017, o pior período de crimes violentos. A PM entendeu que não se podia aceitar algo como isso (Entrevistado 2 – Comandante de Região).

2015, 2016 pelo que eu vivenciei na época (...), foram os picos de criminalidade em Belo Horizonte (Entrevistado 8 – Comandante de Companhia).

A fala dos entrevistados dá a entender que, diante daquele cenário, a PMMG se mobilizou para fazer frente ao aumento dos indicadores de crimes. Tal incômodo institucional levou a organização a customizar uma solução de gestão voltada para suas práticas operacionais, em uma tentativa de responder ao fenômeno criminal. Esta solução foi formalizada por meio da implementação da GDO, aproveitando as experiências adquiridas desde o início da década passada.

6.2 O surgimento, implementação e evolução da GDO

A partir da GDO, a PMMG passou, no ponto de vista dos entrevistados, a institucionalizar uma nova ferramenta de gestão, desde o processo de formação de pessoal, até o nível estratégico. Desse modo, a GDO foi aderindo à cultura organizacional da corporação.

A gente passa a ter, em especial em 2015, com a edição da GDO na primeira edição, que na verdade, a gente não pode dizer que houve a publicação do instrumento porque ele sequer foi publicado, mas ele começou a entrar na cultura organizacional em um desenho que foi apresentado ao Alto Comando naquele momento, e foi induzido a voltar a caminhar para uma gestão orientada por resultado (...) e que tinha naquela pretensão inicial uma metodologia baseada em monitoramento, controle, reuniões de monitoramento em nível estratégico, em uma metodologia aplicada a essas reuniões. (Entrevistado 2 – Comandante de Região).

A partir do momento em que começamos a falar isso (do processo de gestão atual) em banco de escola, começamos a falar isso na academia, no curso de formação de soldados, no curso de formação de sargentos, no curso de formação de oficiais, o profissional quando ele sai, ele já sai daquilo ali conscientizado da importância, ele já acredita no processo (Entrevistado 1 – Chefe do Estado Maior).

A GDO eu vejo ela hoje uma ferramenta de gestão muito eficiente porque hoje nós temos todas as condições, porque a gente oferecer para o gestor de primeira linha esse monitoramento, esse acompanhamento. (Entrevistado 5 – Comandante de Batalhão).

Eu pude observar o foco (enquanto mudança decorrente da GDO), o batalhão era gerido com foco em atender aquelas metas que eram estabelecidas (Entrevistado 4 – Chefe do Cinds).

As reuniões da GDO em nível estratégico, diferentemente das reuniões do Igesp, tinham como protagonistas os comandantes de Unidades Operacionais (Tenentes-Coronéis) e não os comandantes de RPM. Ou seja, eram oficiais que ainda almejavam promoções na carreira. Esta circunstância também foi apontada como uma peculiaridade que impulsionava a busca pela melhoria dos resultados.

Ao submeter os comandantes de Unidades ao processo de prestação de contas, ao invés dos coronéis comandantes de região, muda tudo. (Entrevistado 2 – Comandante de Região).

Tendo o comandante da Unidade operacional aspirações motivacionais ligadas ao processo de ascensão na carreira, verificou-se maior dedicação e preocupação com a performance operacional reportada pelos indicadores de desempenho. Mesmo contemporaneamente, o alcance de resultados como requisito velado de promoção foi citado.

A GDO, aliada a nosso sistema de hierarquia, de promoção, faz com que o gestor, principalmente os oficiais e sargentos, tenham uma preocupação em antecipar o mau resultado (Entrevistado 4 – Chefe do Cinds).

Os indicadores de desempenho, por sua vez, foram destacados pelos entrevistados como objeto de significativa evolução. Todos, reconhecem e identificam a importância do uso dos indicadores e destacam o nível de sofisticação que alcançaram contemporaneamente.

Antigamente, até pela falta de experiência, eram indicadores simplórios (...) o grande desafio é termos indicadores que eles consigam mensurar de forma real, dentro da realidade de cada localidade (Entrevistado 1 – Chefe do Estado Maior).

Evoluímos muito, tínhamos indicadores muito ruins no passado, indicadores cujo modelo matemático e controle sequer fazia uma citação clara dos elementos que compunham o indicador (...) hoje não, hoje a composição é bem elaborada, bem feita (...) dá pra aprimorar mas está muito bom em vista de como era antes. (Entrevistado 2 – Comandante de Região).

A utilização de indicadores de desempenho na atividade operacional da PM é fundamental, hoje não existe na minha concepção, a possibilidade de se fazer gestão de segurança pública sem ter indicadores de desempenho (Entrevistado 3 – Assessor de Desenvolvimento Organizacional).

A gente não consegue saber se estamos trabalhando bem se não medir as coisas que a gente faz (Entrevistado 6 – Comandante de Batalhão).

A cada ano que ia passando, os indicadores iam sendo reformulados, acaba que davam um norte para ver o que realmente a polícia militar queria (Entrevistado 8 – Comandante de Companhia).

A percepção de que os indicadores de desempenho utilizados na GDO também possuem função de direcionamento das atividades operacionais também foi ressaltada pelos entrevistados. Para eles, a partir do momento em que o nível estratégico da organização comunica suas normas e indicadores de forma clara, os gestores operacionais passam a saber exatamente o que a corporação espera de sua atuação.

(...) Indicadores são construídos para mudar a cultura, são feitos para as pessoas terem foco e direcionamento dos esforços, então começa disso, eu acho que nossos indicadores são bons indicadores (Entrevistado 2 – Comandante de Região).

Se não tiver um norte e cada um puder fazer como bem entende, talvez a gente não alcance os resultados (Entrevistado 4 – Chefe do Cinds).

Não obstante, destacam a existência de oportunidades de melhoria, ressaltando que nem sempre os indicadores, sobretudo, os de resultado, retratam o esforço somente da PMMG.

A minha crítica é principalmente sobre os indicadores de resultado, o resultado em si, segurança pública, é uma série de fatores, economia, política, política pública, situações totalmente fora do controle da polícia, então, por mais que algumas vezes a gente consiga atribuir algumas coisas ao resultado do que a polícia agiu, eu acredito que a maioria dos resultados que a gente tem, a gente apenas, num detalhe, em um mecanismo que influencia na segurança pública. Então acho que ele é injusto. (...) O que a gente consegue medir mesmo é o esforço (Entrevistado 6 – Comandante de Batalhão).

A fala do Entrevistado 6 – Comandante de Batalhão suscita a conexão entre o esforço despendido pela atividade de policiamento ostensivo e os resultados dos indicadores

de segurança pública. Para o entrevistado, o esforço despendido pela organização é possível de ser mensurado com facilidade. Entretanto, o mesmo ator deixa transparecer insegurança ao correlacionar o esforço organizacional com os resultados concretos de segurança pública. Neste sentido, em que pese a toda a complexidade para mensurar a correlação direta entre o esforço da polícia militar e a redução criminal, a variação dos indicadores de segurança após a implantação da metodologia da GDO sugere alguma efetividade do modelo de gestão.

Historicamente, a redução de indicadores criminais possui alguma sazonalidade. No entanto, a consistência do movimento verificada desde a implementação da GDO sugere que a norma precisou ser aprimorada ao longo do tempo para se manter o ganho de performance. A percepção dos entrevistados é que a metodologia, como um todo, passou por atualizações importantes.

Ela (a GDO) tem ficado mais sofisticada, tem melhorado (entrevistado 4 – Chefe do Cinds).

Na GDO, em específico, eu acho que no início houve uma certa dificuldade pela compreensão do que era a GDO (Entrevistado 7 – Comandante de Companhia).

Simples, pontuais mas extremamente eficazes (as atualizações da metodologia) (...) Passamos a ter foco para aquilo que deveríamos voltar os esforços (Entrevistado 2 – Comandante de Região).

Sobre a GDO numa perspectiva evolutiva, eu não tenho dúvida nenhuma e receio nenhum de afirmar que nós temos melhorado muito, que nós temos estudado muito, a gente pode ver até na produção acadêmica que a polícia incentiva isso, são inúmeros os trabalhos de pesquisa que a gente tem na nossa academia, no nosso centro de pós graduação, com foco no nosso sistema de gestão do desempenho (Entrevistado 3 – Assessor de Desenvolvimento Organizacional).

A mesma percepção de evolução se estende para o modelo de estabelecimento de metas adotado pelas diversas edições da GDO.

Estamos evoluindo, mas ainda temos muito para evoluir (...). A definição de metas na polícia militar, até hoje, é frágil (Entrevistado 2 – Comandante de RPM).

A meta não pode ser fácil demais e ela não pode ser impossível, de forma que não desmotive aquele policial na ponta da linha ou aquele gestor na hora de traçar as estratégias (Entrevistado 8 – Comandante de Companhia).

O modelo atual, de suavização exponencial né, ele aprimorou a metodologia (...). Em termos de meta, eu visualizo que elas têm que ser ousadas né? Eu acho que ela poderia ser ainda um pouco forte mas com uma consciência clara que as metas são objetivos a serem alcançados e não necessariamente

um número que precisa ser alcançado. **O importante é o aprimoramento do serviço a partir daquele indicador, daquela meta pactuada** (Entrevistado 7- Comandante de Companhia, grifo nosso).

No início, quando as metas eram pactuadas apenas com redução, depois foi acrescentada uma tabela de classificação para os indicadores, agora atualmente foi utilizado um algoritmo matemático-estatístico, de *Holt Winter*, pra poder fazer as previsões e estabelecer metas, então entendo que **está ficando cada vez mais, inteligente, mais matemático, mais profissional** (Entrevistado 4 – Chefe do Cinds, grifo nosso).

Sobre a metodologia da suavização exponencial tripla eu não sei até que ponto ela foi testada para ser colocada em prática no estado todo (Entrevistado 2 – Comandante de Região).

Eu acho que a gente tem melhorado ele (o sistema de concepção de metas e indicadores) (Entrevistado 3 – Assessor de Desenvolvimento Organizacional).

As falas dos entrevistados reforçam a sustentação teórica acerca do surgimento da GDO, acrescentado importância aos aprimoramentos estruturais pelos quais a norma passou ao longo dos anos, bem como aos seus processos de definição de indicadores e metas. Adiante, é apresentada a metodologia enquanto forma de contratualização de resultados sob a perspectiva dos entrevistados.

6.3 A GDO como contratualização de resultados – A fase de negociação

Adentrando na primeira fase da contratualização de resultados, qual seja, a negociação (Alcoforado, 2005; Correia, 2011), os entrevistados possuem entendimento controverso. Não há consenso sobre margem de negociação de indicadores e metas.

Não, não há (espaço para negociação), muito ao contrário disso, o que acontece é pior, por exemplo é que no modelo que foi aplicado pra esse biênio, pra esse biênio não, pra esse ano, o ano passado não tava, que é o da suavização exponencial tripla eu assisti uma apresentação na condição de comandante de região, sentei, não concordei, achei que ela era imprópria, achei que ela favorecia especificamente algumas regiões e portanto ela não caberia para ser aplicada para o estado como um todo (...) para mim, eu vi que não era uma meta desafiadora, eu vi que iria superar, e assim como eu vários pensaram assim e logo não questionaram, porque eu vou questionar se eu sei que é superável. (Entrevistado 2 – Comandante de Região).

Eu não vejo dessa forma (metas serem negociadas na PMMG), eu acredito que não seja assim, eu até entendo e acharia interessante que durante a discussão no nível estratégico para a definição dessas metas fosse feito reuniões setoriais a nível de região ouvindo os comandantes de Unidade. (Entrevistado 5 – Comandante de Batalhão).

O posicionamento dos entrevistados revela pouca harmonia com a teoria pura da contratualização de resultados, especificamente naquilo que diz respeito à fase de negociação. Tal percepção parece derivar da consciência que os atores têm da inserção do modelo em uma estrutura verticalizada e fortemente hierarquizada da organização policial. Conforme descrito anteriormente, tal característica advém não apenas do passado secular da organização, mas, sobretudo, dos valores, ritos e cerimônias típicas da estrutura militar. Tal contexto institucional fez com que o modelo de gestão adotado pela PMMG se submetesse a customizações que, em alguns aspectos, o afastaram de algumas características presentes no tipo ideal puro de contratualização teoricamente prescrito.

Eu entendo que o estabelecimento da meta tem que ser *up-down*, mas tem que ser estabelecida uma meta que até hoje eu sou crítico, aliás, a única coisa que sou crítico da GDO é o estabelecimento da meta, a gente sempre seguiu um procedimento que reduzir, há ano que vem vai ser menor temos que reduzir de novo (...) **tem que ter uma meta que a gente tenha condições de exequibilidade, ouvindo quem tem que executar mas que ela tenha um critério real** (Entrevistado 1 – Chefe do Estado Maior, grifo nosso).

Os batalhões recebem o desdobramento da meta até o nível de companhia, portanto isso já veio determinado, o que que refaço: A partir disso eu busquei um modelo matemático aplicado que aproxima da realidade e eu levo pras unidades, além das metas propostas pelo estado maior as metas próprias do CPC (Entrevistado 2 – Comandante de Região).

De maneira impositiva ele (o caderno do Cinds) traz as metas (Entrevistado 5 – Comandante de Batalhão, grifo nosso).

Em que pese o entendimento da pouca ou nenhuma margem para negociação de indicadores e metas entre as partes, verifica-se que tal entendimento reside principalmente entre o que é contratualizado entre o nível estratégico e as unidades operacionais. Os entrevistados apontam que práticas de negociação mais horizontais ocorrem nos outros níveis organizacionais, em formatos adaptados, seja por meio de manifestação durante as reuniões, seja por meio de outros *inputs*.

Se tiver sob meu controle sim (a possibilidade de negociar metas), se tiver sobre o controle institucional não (Entrevistado 2 – Comandante de Região).

Aqui é discutido (se referindo ao batalhão onde as metas estabelecidas são discutidas com as companhias) (Entrevistado 5 – Comandante de Batalhão).

Em nível de Unidade não vi (negociação de metas), mas em nível de companhia sim (Entrevistado 6 – Comandante de Batalhão).

Eu não sinto, particularmente, essa necessidade (de discutir metas), porque quando a meta está fora do eixo, isso, naturalmente, é exposto dentro das

reuniões de acompanhamento da GDO (Entrevistado 7 – Comandante de Companhia).

É comum que os *inputs* que chegam a mim, por intermédio dos comandantes, por intermédio da inteligência, por intermédio da análise criminal, direcionem o estabelecimento de novos indicadores táticos (Entrevistado 2 – Comandante de Região).

Sim, (se referindo a negociação dos indicadores a serem pactuados) inclusive aqui eu estabeleço aqui no batalhão essas reuniões com os oficiais superiores, o que aí é uma outra discussão (Entrevistado 5 – Comandante de Batalhão).

Pelas narrativas dos entrevistados, verifica-se que quanto mais próximo do nível estratégico menor a margem de negociação. As falas dão a entender que, quando o processo focaliza apenas Unidades do nível operacional, o processo de negociação dos indicadores e metas entre elas é mais flexível.

O entrevistado 4, por exemplo, narra que o estabelecimento de metas para 2023 não foi desenvolvido a partir de debates e negociações entre o nível estratégico e as Unidades operacionais: os objetivos foram estabelecidos a partir de estudos com previsão prospectiva, utilizando técnicas estatísticas. Tais metas foram simplesmente apresentadas aos comandantes para que estes pudessem apresentar contrapropostas. Tal descrição reporta ao evento narrado no capítulo 3, quando a PMMG apresentou às Unidades operacionais proposta de metas para fins de validação.

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

O chefe do Estado Maior da PMMG, em que pese afirmar não haver um processo de negociação de metas, destaca que é importante ouvir e levar em conta o entendimento da parte contratada.

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

A percepção do entrevistado 1, somada à percepção dos demais entrevistados afasta o entendimento de um tipo ideal de negociação de indicadores e metas conforme retratada na literatura. Lado outro, aponta para um tipo especificamente adaptado de negociação, este altamente influenciado pelas características militares e hierárquicas da organização.

6.4 A GDO como contratualização de resultados – A instrumentalização

Sobre a instrumentalização do que é pactuado entre as Unidades, os entrevistados destacam além da norma da GDO, memorandos e outras normas que estabelecem indicadores e metas, e que estes instrumentos são suficientes para entender o que está sendo contratado, no entanto, também apontam aspectos que podem ser aprimorados, mormente aqueles voltados à comunicação.

Dá para perceber nitidamente qual o foco, o que é importante para a polícia (Entrevistado 6 – Comandante de Batalhão).

Sim (é um instrumento que comunica bem), nessa questão de ser um processo norteador. A gente tem um norte ali do que a instituição espera de cada ator ali, seja o na ponta da linha, o soldado, seja o gestor comandante de companhia (Entrevistado 8 – Comandante de Companhia).

Eu acredito que ela (a norma que trata da GDO) alcança quem precisa ser alcançado. (...). Aí nesse aspecto (a formalização das metas) eu acho que a gente pode aprimorar mais. A comunicação dessas metas somente lá no início do ano ela não alcança um nível de aderência necessário. (Entrevistado 7 – Comandante de Companhia).

Os instrumentos utilizados para contratualizar, pelo entendimento dos entrevistados extrapolam a norma que regula a GDO. A depender do nível hierárquico ou da estrutura organizacional os entrevistados verificaram normas diversas, desde memorandos internos até o caderno de metas expedido pelo Cinds.

A gente cria memorando. Aqui, internamente, (...) é importante, dentro daquela lógica de gestão de pessoas, incentivar e premiar os destaques (Entrevistado 5 – Comandante de Batalhão).

O caderno (de metas do Cinds) precisa ser técnico (...) mas seria bom se alguém (...) viesse conversar com a gente, trazer exemplos (Entrevistado 5 – Comandante de Batalhão).

A GDO tem que ser uma Diretriz, apontar caminho, mas sem desconectar de definir indicadores e metas. (Entrevistado 2 – Comandante de Região).

Assim, verifica-se que a formalização da contratualização se dá, entre o nível estratégico e as Unidades operacionais por meio da diretriz que regula a GDO em conjunto com o caderno de metas do Cinds. Nos demais níveis a formalização se dá por documentos internos próprios. Tais peculiaridades em si não confrontam a teoria de contratualização, sendo a fase mais próxima do modelo adotado pela PMMG com a teoria apresentada.

6.5 A GDO como contratualização de resultados – O gerenciamento

Acerca do gerenciamento, a última das etapas do processo de contratualização, os entrevistados destacam aspectos *sui generis*, passando por disputas entre unidades por melhores resultados e utilização das ferramentas de solução de problemas previstas na norma, qual seja, o relatório A3 e Sigop, e destacam que o processo ou ciclo da GDO gera aprendizado.

Há uma disputa entre as Unidades para corresponder melhor aos indicadores táticos (Entrevistado 2 – Comandante de Região).

Os entrevistados destacam o uso do relatório A3 como ferramenta que proporciona gerenciamento do que foi contratualizado mas, sobretudo, destacam o documento como uma impulsionador de aprendizagem organizacional. Para os entrevistados, a utilização da ferramenta dentro da dinâmica de reuniões, tem gerado conhecimento que conduz a melhoria dos processos e não somente ao alcance dos resultados.

(O relatório A3) proporciona (aprendizado e gerenciamento) porque ele naturalmente força a pessoa a no mínimo estabelecer um diagnóstico mínimo e gerar um conhecimento sobre os fenômenos que ele está enfrentando (Entrevistado 2 – Comandante de Região).

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

Francamente falando, no início eu percebia um nível de pressão para alcançar o resultado por si, **hoje eu percebo que a gente trabalha numa lógica que não é só resultado mas o processo, a maneira como você alcança esse resultado que é visualizado (...)**. O aprendizado é feito no

dia-a-dia das nossas atividades (...) nas reuniões, sejam formais ou informais, a gente acaba transmitindo o que deu certo (Entrevistado 7 – Comandante de Companhia, grifo nosso).

Além das dinâmicas desenvolvidas por meio do relatório A3, os entrevistados destacam o uso de ferramentas que permitem o acompanhamento em tempo real da dinâmica criminal, permitindo assim a manobra de recursos para fazer frente ao fenômeno criminal.

(As ferramentas) me dão a possibilidade de acompanhamento real. O nível de gerenciamento chegou em um nível tão detalhado (...) que você recebe informação em tempo real e tenta reagir. Essas ferramentas de controle são muito importantes (Entrevistado 5 – Comandante de Batalhão).

Também ressaltou das entrevistas a possibilidade de utilização de *cases* de sucesso em outras áreas ou regiões da PMMG, criando, assim uma espécie de “banco de boas práticas”.

Sim, isso é evidente (o processo de aprendizagem proporcionado pela GDO) e a gente consegue comprovar isso hoje na GDO na demonstração de boas práticas (...) a gente vê que boa parte dessa aprendizagem que é feita de forma focal, em forma local, a gente consegue replicar ela de forma organizacional (Entrevistado 3 – Assessor de Desenvolvimento Organizacional).

Considerando que as respostas que as unidades da PMMG podem dar, em termos operacionais, para os desafios da criminalidade, estão no portfólio de serviços da organização, um dos entrevistados afirmou que os serviços ali presentes são suficientes e até extrapolam a necessidade da organização.

O portfólio (de serviços da PMMG) acaba extrapolando a definição das necessidades. Ele extrapola o que a gente precisa. Os (serviços) que tem lá atendem a necessidade de responder (aos problemas de segurança pública) (Entrevistado 2 – Comandante de Região).

A afirmação do entrevistado 2 é complementada pelo entendimento de que existem serviços dentro do portfólio que sequer são ativados nas Unidades Operacionais, seja pela falta de pessoal, seja pela pouca necessidade de emprego.

6.6 A GDO como contratualização de resultados – o tipo “não ideal”

Observando as fases da contratualização como um todo, ou seja, a negociação, instrumentalização e gerenciamento, não houve unanimidade entre os entrevistados acerca da percepção da GDO enquanto um mecanismo de contratualização de resultados. O principal ponto de discordância reside, sobretudo, no aspecto da negociação.

Eu acho que GDO, celebração de contrato entre as partes para definição de metas, objetivos e etc, ela peca no sentido de que há uma verticalização da definição de metas, objetivos e etc, né? e nesse sentido, ela proporciona muito pouca participação das partes na formulação de um entendimento do que deve ser buscado.(...) acho que isso tem a ver com a cultura da instituição, que é uma instituição verticalizada, que é o que se esperar de uma instituição que tem por princípio a hierarquia. mas isso não quer dizer que ela não ouça, não quer dizer que ela não discuta, que ela não esteja aberta a mudanças, e tudo isso é possível acontecer. (...) é quase um contrato unilateral, e ela (a GDO) peca nesse sentido. Mas também vejo que alguns indicadores nascem da sugestão do observado pela ponta da linha (Entrevistado 2 - – Comandante de Região).

Não (a GDO não é uma espécie de contratualização), porque a primeira parte (...), essa parte, ela nunca existiu. É de cima para baixo e você vai fazer assim. A segunda e a terceira parte (instrumentalização e gerenciamento) ela atende sim, ainda que partes mas ela atende sim. (Entrevistado 6 – Comandante de Batalhão).

Não (entendo a GDO como um formato de contratualização), porque eu não combino com você não, eu te mando você cumprir. Contrato é uma via de mão dupla (Entrevistado 1 – Chefe do Estado Maior).

Acerca da fase da negociação, emerge a percepção, em parte dos entrevistados, de que eventuais flexibilizações no objeto de contratualização poderiam não ser harmônicos com a cultura organizacional, consideravelmente hierarquizada e verticalizada. Logo, a negociação transparece ser vista como um elemento disruptivo da hierarquia, elemento central de uma organização militar. Alguns entrevistados tangenciam conceitos ligados à negociação de forma mais particularizada.

Não é explícito, não é ostensivo, mas **a participação acontece de baixo pra cima também. E de cima pra baixo, acaba havendo uma composição** (Entrevistado 2 – Comandante de Região, grifo nosso).

Talvez até nível de batalhão sim (a GDO pode ser entendida como um formato de contratualização de resultados), (...) a nível de companhia, em a parte de negociação ela não entra tanto, a gente não faz parte, não é consultado (...) então já vem uma situação imposta (Entrevistado 8 – Comandante de Companhia).

Os argumentos dos entrevistados, que entendem a GDO como um formato de contratualização, destacam a existência nítida das três fases no modelo de GDO contemporâneo.

Eu não tenho dúvida nenhuma, porque a gente segue uma metodologia que na literatura acadêmica nos descreve exatamente isso. (...) há a necessidade de revisão constante desse processo porque tem que ser uma via de mão dupla, alimentado com feedback, é isso que a ferramenta nos ensina e tem que ser feito dessa forma porque se não o processo vai decair, e se ele for só *top-down*, não tiver o processo *bottom-up* ele vai ter uma falência a médio/longo prazo porque ele vai cair em descrédito (Entrevistado 3 – Assessor de Desenvolvimento Organizacional).

Entendo (a GDO como um formato de contratualização de resultados), entendo mesmo. As três fases são claras (...) eu pactuo, eu acompanho, monitoro e depois eu vejo lá, eu faço os ajustes caso necessário. (Entrevistado 5 – Comandante de Batalhão).

Esse ano (2023) foi feita a contratualização. Houve a negociação, a aprovação, a assinatura do contrato e a ADO faz o gerenciamento (Entrevistado 4 – Chefe do Cinds).

Dentre aqueles que percebem a GDO como um formato de contratualização de resultados, verifica-se a vivência de alguma experiência de flexibilização ou negociação de metas: o entrevistado 5, por exemplo, desenvolveu o modelo em seu nível de gestão. Já o Assessor de Desenvolvimento Organizacional e o chefe do Cinds (entrevistados 3 e 4 respectivamente) trabalharam no processo de pactuação de metas para 2023.

Ressai das entrevistas, ainda, a percepção de aplicabilidade do modelo da GDO em outras áreas da PMMG e mesmo fora dela, ressaltando que deveria ser um modelo utilizado de maneira integrada com os outros órgãos incumbidos da segurança pública.

(A GDO) é passível de ser replicada (...) tanto internamente (...) como também junto a outros órgãos, é um modelo de gestão (Entrevistado 2 – Comandante de Região).

A principal estratégia, o problema é que não está só na mão da PM, na minha visão, todas as unidades que começaram a ter sucesso de GDO, quando eu vou conversar, seja de forma empírica, a gente verifica que tem um excelente processo de integração: PM, PC, Ministério Público e Judiciário (Entrevistado 1 – Chefe do Estado Maior).

Falta a participação de outros órgãos públicos na GDO, acho que ela deveria expandir em algum momento como plano de governo, de estado, de envolver outros órgãos, obviamente mais especificamente polícia civil, outro órgãos ministério público, porque não colocar a Polícia Penal, que é polícia, para nos

apoiar no monitoramento dos homicídios, porque boa parte dos homicídios são de egressos (Entrevistado 6 – Comandante de Batalhão).

Eu espero que as outras instituições que compõem o sistema de segurança pública também se envolvam nessa contratualização, que percebam essa contratualização não como algo da polícia militar mas como uma contratualização com a sociedade (Entrevistado 7 – Comandante de Companhia).

Outros aspectos de destaque percebidos ao longo das entrevistas reportam a importância da GDO enquanto modelo de gestão na PMMG.

Eu acho que a GDO é, hoje, o que diferencia nossa instituição de qualquer outra. Eu quando encontro outros gestores públicos me sinto confortável pra discutir (Entrevistado 5 – Comandante de Batalhão, grifo nosso).

A GDO não é um instrumento de gestão, é um sistema de gestão, porque ela envolve metodologia aplicada, uma ferramenta aplicada, um desenvolvimento de TI, uma formação de pessoas, um foco em orientação por resultado, **ela envolve um conjunto de ações sinérgicas direcionadas a um foco específico que é oferecer resultados para o cidadão.** (Entrevistado 2 - – Comandante de Região, grifo nosso).

Eu acho que toda instituição, pública ou privada, tem que ter medições, indicadores, metas. E, elas têm que ser bem estudadas, fazer só por fazer não faz sentido (Entrevistado 6 – Comandante de Batalhão).

Ficando claro, ainda, se tratar de uma metodologia consolidada e que se encontra entranhada nas práticas e formações existentes no corpo da PMMG.

100% dos comandantes de unidades operacionais, dormem e acordam pensando a GDO. Como ferramenta de coordenação e controle (a GDO) é um caminho sem volta (Entrevistado 1 – Chefe do Estado Maior).

O estabelecimento de uma metodologia como a GDO gera efeitos em cascata em toda organização. Você passa a ter um direcionamento da inteligência aplicada aos resultados de GDO, passa a ter um direcionamento da formação ensinando cadetes e alunos o valor da gestão orientada por resultados nesse modelo de GDO, você passa a fazer isso no CFS, fazendo com que o sargento saia de lá acreditando que ele é responsável por contribuir na gestão dos resultados. E isso muda tudo (...) GDO não é metodologia, é um sistema (Entrevistado 2 – Comandante de Região).

Diante do apurado do arcabouço teórico pesquisado e das entrevistas realizadas, verifica-se que a GDO se sedimentou como metodologia de gestão operacional no campo do policiamento ostensivo desenvolvido pela PMMG. Em paralelo, verificam-se peculiaridades que a distanciam de um formato harmônico de contratualização, conforme ensinam Alcoforado (2005) e Correia (2011). Tais peculiaridades habitam, principalmente, na primeira fase do processo de

contratualização de resultados, qual seja, a negociação. No entanto, pequenas distorções ou ajustes também foram observadas nas demais fases. Na fase de instrumentalização afluíram a existência de ferramentas distintas de formalização dentro da mesma organização. Também se vislumbrou modelos particulares de gerenciamento como, por exemplo, a utilização do relatório A3. O quadro 14 sintetiza o ponto de vista dos entrevistados em relação ao encaixe da GDO nas fases do processo de contratualização de resultados.

Quadro 14 - Relação da GDO com as fases do processo de contratualização de resultados sob perspectiva dos entrevistados

	Negociação	Instrumentalização	Gerenciamento
Entrevistado 1 – Nível Estratégico	Não ocorre	Ocorre	Ocorre
Entrevistado 3 - Nível Estratégico	Ocorre	Ocorre	Ocorre
Entrevistado 2 – Nível Tático	Ocorre parcialmente	Ocorre	Ocorre
Entrevistado 4 – Nível Tático	Ocorre	Ocorre	Ocorre
Entrevistado 5 – Nível Operacional	Ocorre parcialmente	Ocorre parcialmente	Ocorre
Entrevistado 6 – Nível Operacional	Não ocorre	Ocorre	Ocorre
Entrevistado 7 – Nível Operacional	Ocorre parcialmente	Ocorre	Ocorre
Entrevistado 8 – Nível Operacional	Não ocorre	Ocorre	Ocorre

Fonte: Produzido pelo autor.

Essa inconsistência, principalmente no processo de negociação, remete a lastros da cultura organizacional da PMMG. Sendo essa uma instituição com quase dois séculos e meio de existência, em um formato militar e especialmente verticalizada, observou-se, no decorrer das entrevistas, que o processo de negociação é ainda incipiente e, por vezes, carente de participação da parte contratada. As demais fases do processo de contratualização, lado outro, se apresentaram compatíveis com o arcabouço teórico pesquisado na perspectiva dos entrevistados.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo analisar a metodologia gerencial de Gestão do Desempenho Operacional (GDO) adotada pela PMMG enquanto modelo de contratualização de resultados para o campo da segurança pública. A partir de farta análise documental, entrevistas semiestruturadas com atores-chave e observação direta intensiva, buscou-se compreender como tal modelo de gestão vem sendo implementado pela Polícia Militar de Minas Gerais ao longo dos últimos anos e, sobretudo, como ele vem organizando o gerenciamento de sua atividade finalística.

A pesquisa evidenciou que a PMMG passou a implementar mudanças em suas lógicas gerenciais ainda no início dos anos 2000, aproveitando-se de um contexto mais amplo de reformas do Estado que, àquela época, chegavam à administração pública em Minas Gerais. Dentro da corporação, três modelos gerenciais distintos se sucederam entre 2000 e 2014: polícia de resultados, polícia científica e polícia integrada.

Em que pese terem representado uma evolução dos modos de gerenciamento das atividades de policiamento, esses modelos não foram suficientes para responder às crescentes taxas de criminalidade que pairavam sobre Minas Gerais, principalmente até a primeira metade da década passada, exigindo da Polícia Militar mineira a adoção de novos formatos que pudessem responder ao desafio que se arvorava. Nesse sentido, valendo-se de seu histórico de implementação de modelos de gestão, a organização policial militar mineira estabeleceu uma nova metodologia chamada de GDO, que trazia, em si, características adaptadas dos momentos anteriores vividos pela PMMG.

Esse trabalho explorou especificamente o modelo da GDO enquanto formato de contratualização de resultados entre o nível estratégico da organização e suas subunidades. Restou demonstrado que se trata de um modelo de contratualização de resultados, mas especificamente adaptado para uma organização militar de segurança pública.

Em alguns pontos, o modelo de contratualização de resultados reproduzido pela GDO afasta-se do “tipo ideal” demonstrado no corpo teórico pesquisado. O que se verificou é que a organização policial militar mineira, em que pese todo lastro evolutivo da metodologia, ainda encontra dificuldades na etapa de negociação de metas e indicadores. Tal aspecto, influenciado por toda carga de ritos e cerimônias que advêm de uma organização militar verticalizada, com quase dois séculos e meio de existência, não afasta o mérito da iniciativa. No entanto, abre uma janela de oportunidade para melhoria do modelo e consequente ganho de performance com reflexos na sociedade, alvo de todo seu esforço.

Assim, o problema apresentado para a pesquisa, qual seja, entender como se desenvolveu e foi implementado o modelo de contratualização de resultados na segurança pública em Minas Gerais por meio da metodologia de Gestão do Desempenho Operacional da PMMG, foi respondido. Comprovou-se a hipótese de que a metodologia gerencial da GDO é utilizada, como formato especificamente adaptado pela PMMG, para implementação de princípios e ferramentas típicas da contratualização de resultados na segurança pública, no seu viés policiamento ostensivo, em todos os níveis da organização. Tendo em vista o arranjo teórico apresentado por De Freitas (2015), pode-se acrescentar a GDO como um novo modelo de gestão da segurança pública em Minas Gerais.

A partir das dinâmicas e do ferramental que a sustentam, a GDO exemplifica o que seria a inauguração de uma nova fase da gestão da segurança pública em Minas Gerais, etapa esta caracterizada pela utilização intensiva de ferramentas de gestão, contratualização de resultados, abordagem analítica e reuniões de análise de desempenho. Esta nova fase decorre, portanto, do processo de evolução dos modelos anteriores adotados pela Polícia Militar, otimizando as características empregadas preteritamente em cada um deles. A expansão do modelo para outras organizações de segurança pública mostra-se possível, aspecto repetidamente afirmado pelos entrevistados no corpo da pesquisa.

O quadro 15 a seguir apresenta a GDO já contextualizada e comparada aos modelos anteriores.

Quadro 15 - Grau de ineditismo para as reuniões dos modelos de gestão da segurança pública em MG

	Polícia de Resultado	Polícia Científica	Polícia Integrada	Gestão de Desempenho
Outras ideias associadas	Geoprocessamento e polícia comunitária	Indicadores de desempenho	Policciamento orientado ao problema (POP) e indicadores de desempenho	Monitoramento em tempo real Contratualização Gestão à vista
Grau de edição sobre a ideia original	Médio	Baixo	Alto	Alto
Novos significados atribuídos à ideia original	Reunião de controle de resultados Reunião de Pelourinho Reunião de polícia comunitária	Reunião de controle científico	Reunião de solução de problemas Reunião de governança Reunião de controle do acordo de resultados Reunião cerimonial	Reuniões em todos os níveis organizacionais Abordagem analítica Análise de causa raiz

Fonte: Elaborado e adaptado pelo autor a partir de De Freitas (2015).

Conforme emergiu nessa pesquisa, sobretudo no decorrer das entrevistas, percebe-se, no modelo utilizado na GDO, potencial para ser replicado em outras áreas da PMMG. Dada a correspondência da metodologia com os resultados alcançados no período de sua execução, sugere-se a ampliação dos estudos no sentido de verificar a aplicação do modelo para a participação de outros atores da segurança pública nas rotinas da GDO e, ainda, seu aprimoramento interno, principalmente no que tange à negociação de indicadores e metas com as partes contratadas.

REFERÊNCIAS

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

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; NASCIMENTO, Andréa Ana do. Desafios da reforma das polícias no Brasil: permanência autoritária e perspectivas de mudança. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 16, p. 653-672, 2016.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BATISTA, Fábio Ferreira. **A avaliação da gestão pública no contexto da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: IPEA, 1999.

BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. A polícia em transição: o modelo profissional-burocrático de policiamento e hipóteses sobre os limites da profissionalização das polícias brasileiras. Dilemas: **Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 4, n. 1, p. 65-96, 2011.

BAYLEY, D.H. **Padrões de policiamento: uma análise comparativa internacional**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, NEV, 2001.

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

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-667-2-julho-1969-374170-norma-actualizada-pe.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei 667** de 02 de julho de 1969. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 1 jun. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34, 1998. 365 p.

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

COTTA, Francis Albert. **Breve História da Polícia Militar de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Crisálida, 2014.

DA CRUZ, GleiceBello. A historicidade da segurança pública no Brasil e os desafios da participação popular. **Cadernos de Segurança Pública**, v. 5, n. 04, p. 46, 2013.

DE FREITAS, Lauro Soares. **A institucionalização do modelo de gestão CompStat na Polícia Militar de Minas Gerais sob a perspectiva teórica do Translation e trabalho institucional**. 2015. 273 p. Tese (doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Pós-graduação e Pesquisas em Administração. Belo Horizonte, 2015. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUBD-ANYMN4/1/tese_lauro___vers_o_final___ceppead.pdf. Acesso em 02 jul. 2023.

DE LIMA, Renato Sérgio; RATTON, José Luiz; DE AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli. **Crime, polícia e justiça no Brasil**. Editora Contexto, 2012.

DE OLIVEIRA JUNIOR, Almir. Uma Sociologia das Organizações Policiais. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, v. 2, n. 2, p. 65-87, 2011.

FERNANDES, Sérgio Henrique Soares. **Fundamentos de planejamento prospectivo aplicados à polícia militar**. Rio de Janeiro: Agência 2A Comunicação, 2016.

GARCIA, Carlos Frederico Otoni. **Metas GDO 2023 -5 RPM** [online]. Destinatário ADO, Cinds. Uberaba. 22 de dezembro de 2022. Disponível na intranet PMMG via protocolo eletrônico:202212062468741-2212.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOLDSTEIN, Herman. Policiando uma sociedade livre. Editora da Universidade de São Paulo, **Coleção Polícia e Sociedade**, 2003

LIMA, Renato Sérgio de. **Efetividade nas políticas de segurança pública: o que funciona segundo as boas práticas nacionais e internacionais**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8070/1/BAPI_n11_Efetividade.pdf. Acesso em: 18 abr. 2021.

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

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva M. **Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo, Atlas: Grupo GEN, 9 ed, 2021. E-book. ISBN 9788597026559. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597026559/>. Acesso em: 22 jul. 2023.

MARINI, Caio. **Gestão pública: o debate contemporâneo**. Fundação Luís Eduardo Magalhães, 2003.

MARINHO, Karina R. Leite. **As organizações policiais e os processos de transição entre modelos. Mitos, Racionalidade e o Campo Institucional da Polícia**. Belo

Horizonte: UFMG (Tese de doutorado do Departamento de Sociologia e Ciências Humanas), 2011.

MENKE, B.A. *et. Al.* Profissionalização da Polícia: Em Busca da Excelência ou de Poder Político? In: GREENE, J. R. (org.) **Administração do Trabalho Policial**. Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

MINAS GERAIS. Governo do Estado. **Acordo de Resultados. 2ª etapa**. Secretaria de Estado de Defesa Social. Belo Horizonte: 2008. 30p.

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

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

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Comando-Geral. **Memorando nº 8.064.1/2019-EMPM**. Definição do conjunto de naturezas de ocorrências da Diretriz Integrada de Ações e Operações (DIAO) que compõem os Crimes Violentos (CV) no âmbito da PMMG. Belo Horizonte, 2019.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. **Diretriz Geral para emprego operacional nº 3.01.01/2019 de 29 ago**. Regula o emprego operacional da Polícia Militar de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2019b.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. **Resolução 4827/2019 – CG. Portifólio de Serviços da Polícia Militar de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2019c.

MINAS GERAIS. **Lei no 23.577**, de 15 de janeiro de 2020. Atualiza o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2020.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Comando-Geral. **Caderno Metodológico e Desdobramento de Metas – 2020 (Indicadores GDO)**. CINDS. 2. ed. Belo Horizonte, 2020a.

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

MINAS GERAIS. SEJUSP. **Diretriz da Integração em Gestão da Segurança Pública 2020-2022**. Belo Horizonte. 2020. Disponível em <http://www.seguranca.mg.gov.br/images/2020/Maio/Diretriz%20IGESP%202020%20-%202022%20-%20site.pdf> Acesso em 16 jun 2023.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Comando-Geral. **Plano estratégico 2020 – 2023**. 2. ed. Belo Horizonte: Assessoria de Desenvolvimento Organizacional, 2021.

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

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Estado-Maior. **Designação nº 22/2022 - EMPM**. Belo Horizonte, 2022a.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. **Relatório de Ações de Comando 2019-2022**. Belo Horizonte, 2022b.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Diretoria de Operações. **Metas para a GDO 2023: Considerações sobre as Metas 2023 -5ª RPM**. Belo Horizonte, 2022c.

MINAS GERAIS. SEJUSP. **Guia Metodológico Igesp Focal**. Assunto: Igesp focal. Referência: Processo Sei nº 1450.01.0114562/2023-21. Belo Horizonte. Sistema Eletrônico de Informações, 2023.

MINAS GERAIS. SEJUSP. **Memorando. SEJUSP/IGESP nº 60/2023**. Assunto: Informes acerca do Igesp focal. Referência: Processo Sei nº 1450.01.0114562/2023-21. Belo Horizonte. Sistema Eletrônico de Informações, 2023a.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Diretoria de Operações. **Memorando nº 003.1/2023-DOP. REUNIÃO DE APRESENTAÇÃO DAS METAS DE GESTÃO DO DESEMPENHO OPERACIONAL - 2023**. Belo Horizonte, 2023b.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Diretoria de Operações. Centro Integrado de Informações de Defesa Social. **METAS GDO - 2023**. Belo Horizonte, 2023c.

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

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; PROENÇA JÚNIOR, Domício. Mandato policial. **Caderno CRH**, v. 23, p. 449-473, 2010.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; SILVA, Washington França da. Mandato policial na prática: tomando decisões nas ruas de João Pessoa. **Crime, polícia e justiça no Brasil**, 1. ed, São Paulo: Contexto, 2014.

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

PARANÁ. Polícia Militar, Comando-Geral. **Diretriz do Comando-Geral nº 001 – PM/3 – Gestão do Desempenho Operacional da PMPR**. Curitiba: PMPR, 2022

PEIXOTO, Betânia *et al.* Gestão Por Resultados Em Minas Gerais: Uma Avaliação Das Metas De Redução Da Criminalidade. In: **Anais do XIV Semináriosobre a**

Economia Mineira [Proceedings of the 14th Seminar on the Economy of Minas Gerais]. Cedeplar, Universidade Federal de Minas Gerais, 2010.

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

PICANCO, C. (2015). **Segurança pública no Brasil: dificuldades de gestão. segurança pública no Brasil: dificuldades de gestão.** Disponível em: https://www.academia.edu/19301216/SEGURAN%C3%87A_P%C3%9ABLICA_NO_BRASIL_DIFICULDADES_DE_GEST%C3%83O. Acesso em 16 jun 2023.

PRODANOV, Cleber Cristiano; DE FREITAS, Ernani Cesar. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico-2ª Edição.** Editora Feevale, 2013.

PROENÇA JÚNIOR, Domício et al. Da governança de polícia à governança policial: controlar para saber; saber para governar. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 3, p. 14-37, 2009., 2009.

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

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

SAPORI, Luis Flávio. Violência descendo a ladeira. Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ed. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública - Especial Eleições 2022**. São Paulo: FBS, São Paulo, p. 127-131, 2022.

SARAVIA, Enrique. Contratos de gestão como forma inovadora de controle das organizações estatais. In: **X Congresso del CLAD-Chile**. 2005.

TROSA, Sylvie. Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete. In: **Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete**. 2001. p. 316-316.

VIEIRA, Renato; PROTÁSIO, Gilberto. 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. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 5, n. 1, 2011.

VILHENA, Renata; MARINI, Caio. O Choque de Gestão e o Estado para resultados em Minas Gerais: A Introdução de um novo padrão gerencial nas administrações estaduais. **Brasília: Instituto Publíx**, 2011.

APÊNDICE – ROTEIRO DE ENTREVISTA

ROTEIRO DE ENTREVISTA

- Título da pesquisa: CONTRATUALIZAÇÃO DE RESULTADOS: a experiência na gestão operacional da polícia militar de Minas Gerais.
- Objetivo da Pesquisa: Analisar a metodologia gerencial de Gestão do Desempenho Operacional (GDO) adotada pela PMMG enquanto modelo de contratualização de resultado para o campo da segurança pública.
- Tipo de Entrevista: Semiestruturada.
- Objetivo da entrevista: Entender como se deu a implementação da GDO enquanto modelo de contratualização de resultados na PMMG, buscando, para tanto, clarificar a metodologia e verificar a aplicação das fases do processo de contratualização de resultados na organização.

Questões de Pesquisa:

Aspectos introdutórios (prelúdio)

- Poderia falar um pouco da sua trajetória na PMMG?
- E sobre as mudanças que vivenciou na PMMG, especialmente no campo da gestão, qual sua percepção?
- Nessa trajetória profissional, como interpreta a importância de ferramentas de gestão para o Policial Militar?

Eixo 1 - A metodologia - conceitos iniciais

- 1.1 Como o sr avalia a utilização de indicadores de desempenho na atividade operacional na PMMG?
- 1.2 Sobre a GDO, em uma perspectiva evolutiva, como o sr entende as modificações pelas quais passou a metodologia ao longo dos anos?
- 1.3 Sobre os atuais indicadores e critérios para estabelecimento de metas, qual a percepção do sr?

Eixo 2 - Negociação

- 2.1 Como é o processo de definição de metas para a GDO?
 - 2.1.1 Qual juízo o sr faz deste processo?
- 2.2 Existe ou já existiu espaço para negociação das metas pactuadas para as Unidades que o sr comandou?
- 2.3 As metas pactuadas pelo sr com suas as Unidades sob vosso comando, são impostas ou há margem para ajustes? **(somente para os comandantes de Unidade)**
- 2.3 O sr julga importante haver margem para negociação de metas a serem pactuadas para as Unidades? **(somente para CHEM, ADO e Cinds)**
- 2.4 O rol de indicadores da GDO já passou por mudanças e alguns indicadores por ajustes. A definição ou ajustes desses indicadores envolve ou envolveu os ouvir as Unidades sobre as quais incidem os indicadores?
- 2.5 Como o senhor avalia a utilização de indicadores específicos (indicadores táticos)? **(somente para os comandantes de Unidade)**
 - 2.5.1 Eles são estabelecidos para as Unidades sob vosso comando?
 - 2.5.2 Se sim, como ele é definido?

2.5.3 Como as metas são construídas?

2.5 Como o sr entende que devem ser desenvolvidos os indicadores táticos e formalizadas as respectivas metas? **(somente para CHEM, ADO e Cinds)**

Eixo 3 - Instrumento

3.1 O sr considera que o atual formato de instrução/diretriz adotado pela GDO é adequado para comunicar seus objetivos??

3.2 O caderno de metas da GDO, publicado pelo Cinds, normalmente no início de cada ano, é suficiente para descrever o desempenho que se espera da Unidade?

3.2.1 Como avalia esse modelo?

3.2.2 O sr julga que seria necessário uma revisão das metas pactuadas para todo ano, por exemplo, que elas fossem revisadas a cada seis meses?

3.3 Se utiliza indicadores além dos definidos na GDO, como os Indicadores/metasp das Unidades sob vosso comando são formalizadas e comunicadas? **(somente para os comandantes de Unidade)**

Eixo 4 - Gerenciamento

4.1 Qual a percepção do sr sobre as ferramentas disponíveis para acompanhamento dos resultados operacionais (Sigop, caderno de resultados, BI, etc)?

4.2 Os resultados obtidos pelas Unidades proporcionam aos respectivos comandantes oportunidade de aprendizagem e melhoria nos processos operacionais?

4.2.1 Existem ferramentas institucionais de sistematização das informações produzidas para fomentar aprendizado e realimentar processos de gestão?

4.3 Na sua percepção, as reuniões da GDO oferecem oportunidades de aprendizagem sobre a atividade executada e feedback entre os níveis de gestão?

4.4 Considera o relatório A3, previsto na atual norma que regulamenta a GDO, como um instrumento eficaz de aprendizagem e melhoria contínua?

Questões complementares

5.1 O sr percebe a GDO como um mecanismo de contratualização de resultados entre os diversos níveis da PMMG? Por contratualização de resultados entenda a necessidade de negociação de indicadores e metas e ainda a formalização do que foi acordado. Porque?

5.2 Acredita que o modelo da GDO pode ser replicado para outras áreas da PMMG, ou mesmo fora dela? Porque?