



LUÍS OTÁVIO MILAGRES DE ASSIS

**PROFISSIONALIZAÇÃO DA GESTÃO DAS PENITENCIÁRIAS EM MINAS GERAIS:
ANÁLISE DA IMPLANTAÇÃO DE UM MODELO DE GERENCIAMENTO
BASEADO EM QUALIDADE E RESULTADOS**

MC
1923
ex.2

... HORIZONTE
... PINHEIRO
... DE 2004

MC
1923
ex. 2

LUÍS OTÁVIO MILAGRES DE ASSIS

**PROFISSIONALIZAÇÃO DA GESTÃO DAS PENITENCIÁRIAS EM MINAS GERAIS:
ANÁLISE DA IMPLANTAÇÃO DE UM MODELO DE GERENCIAMENTO
BASEADO EM QUALIDADE E RESULTADOS**

Monografia apresentada ao Curso Superior de
Administração Pública promovido pela Escola
de Governo de Minas Gerais da Fundação João
Pinheiro (FJP).

Orientadora: Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro
Co-orientador: Fernando Luz Lara

Supervisora: Hellen Soares Lima

**BELO HORIZONTE
FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
NOVEMBRO DE 2004**

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
BIBLIOTECA
N.º 116 1923
Vol. Ex. 02
Data: 16 05 1926

Agradeço à Ludmila, pela brilhante orientação, que demandou dela tempo e paciência, mas que foi realizada com muita boa vontade; ao Fernando pelos ensinamentos; e a Hellen, que com muita atenção e carinho, abriu todas as portas e disponibilizou todas as informações para que este trabalho pudesse ser realizado. A estes e a todos os outros que contribuíram, o meu muito obrigado.

“Não há nada mais difícil se de ter em mãos, mais perigoso de conduzir, ou mais incerto em seu sucesso, que assumir a liderança na introdução de uma nova ordem nas coisas”.

Nicolau Maquiavel, *O Príncipe*

I – RESUMO

O trabalho que ora se apresenta tem por objetivo analisar a implantação nas penitenciárias de Minas Gerais de um novo sistema de gerenciamento chamado “Modelo Referencial de Gestão Prisional”. Esse modelo, baseado na gestão pela qualidade total, pretende melhorar a gestão das penitenciárias gerenciadas pela Secretaria de Estado de Defesa Social. Faz-se uma revisão teórica do novo modelo, analisando-se suas bases conceituais. Descrevem-se os objetivos desse modelo de gestão e identificam-se as estratégias que ele propõe para o melhoramento da administração penitenciária. Com o estudo, espera-se verificar até que ponto o modelo foi implantado e quais são suas possibilidades de consolidação. Pretende-se, ainda, avaliar o impacto que sua implantação produz na eficiência organizacional de uma unidade prisional.

II – LISTA DE SIGLAS

DMI.....	Diretoria de Modernização e Informática
EFAP.....	Escola de Formação e Aperfeiçoamento Penitenciário
GQT.....	Gestão pela Qualidade Total
INDG.....	Instituto de Desenvolvimento Gerencial
LEP.....	Lei de Execução Penal
MRGP.....	Modelo Referencial de Gestão Prisional
PDCA.....	Plan, Do, Check, Act
PM.....	Policia Militar
REDIPRI.....	Regimento Disciplinar Prisional
SASE.....	Superintendência de Atendimento ao Sentenciado
SEDS.....	Secretaria de Estado de Defesa Social
SEPLAG.....	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SPGF.....	Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças
SSMP.....	Superintendência de Segurança e Movimentação Penitenciária
SUAPE.....	Subsecretaria de Administração Penitenciária
TQC.....	Total Quality Control
TQM	Total Quality Management

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	09
2. CONTRIBUIÇÕES DA SOCIOLOGIA.....	11
2.1. Surgimento e natureza das prisões.....	11
2.2. A penitenciária enquanto “instituição total”.....	14
2.3. O consentimento como base para avaliar a eficiência organizacional.	16
2.3.1. Os três tipos de poder.....	17
2.3.2. Os três tipos de participação.....	18
2.3.3. Os três tipos de consentimento.....	19
2.3.4. <i>Consentimento, metas e eficiência organizacional</i>	21
3. CONTRIBUIÇÕES DA CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO.....	28
3.1. Modernização administrativa.....	28
3.2. As formas de administração pública e a reforma gerencial brasileira de 1995.....	29
3.3. A Gestão pela Qualidade Total.....	31
3.4. Breve histórico da qualidade.....	34
3.5. O sistema de gestão da qualidade e o método PDCA.....	39
4. O SISTEMA PENITENCIÁRIO DE MINAS GERAIS.....	48
4.1. Conceituação e marco legal.....	48
4.2. Duplicidade de gerenciamento.....	53
4.3. Breve histórico da estrutura administrativa do órgão gestor das penitenciárias	57
4.4. Situação do sistema de gestão das penitenciárias da SUAPE.....	61
4.4.1. Trabalho e profissionalização.....	62
4.4.2. Educação.....	64
4.4.3. Saúde.....	65
4.4.4. Atendimento Jurídico.....	67
4.4.5. Segurança e disciplina.....	68
4.4.6. Conclusões do diagnóstico.....	69
5. O MODELO REFERENCIAL DE GESTÃO PRISIONAL.....	71
5.1. Porque criar um modelo de gestão.....	71
5.2. A fonte de recursos: os projetos estruturadores.....	72
5.3. Objetivos do Modelo Referencial de Gestão Prisional.....	74
5.4. A construção e implantação do MRGP.....	75
5.4.1. Os primeiros passos e o redesenho de processos.....	75
5.4.2. A definição da missão institucional da SUAPE.....	81
5.4.3. A definição da estrutura organizacional e o dimensionamento de pessoal.....	82
5.4.4. Indicadores de desempenho, metas e gestão da rotina.....	85
5.4.5. O treinamento operacional.....	89
5.4.6. O treinamento gerencial.....	92
5.4.7. O sistema de auditorias.....	95

6. ANÁLISE CONCLUSIVA.....	99
6.1. Eficiência organizacional e o MRGP.....	99
6.2. Sugestões e proposição de ações.....	104
6.3. Possibilidades de consolidação.....	105
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	110
ANEXOS.....	113

1. INTRODUÇÃO

O tema da segurança pública, de fato, nunca preocupou e incomodou tanto a sociedade brasileira como nos últimos dez anos. E, no Brasil, uma política pública só começa a ser enfrentada de forma séria quando incomoda às elites e se transforma em objeto de divulgação permanente pela mídia. De repente, a sociedade brasileira despertou para a realidade de que o aparelho estatal não estava mais preparado para enfrentar a modernização do perfil do criminoso, o apogeu do crime organizado e o expressivo aumento da criminalidade urbana violenta.

Antes desse aumento da criminalidade e da sensação de insegurança, as políticas de segurança pública não tiveram a atenção que mereciam e foram relegadas à segundo plano. No interior das políticas de segurança, há um tema que foi especialmente esquecido ao longo do tempo: a administração penitenciária. Cabe lembrar o histórico desinteresse por parte da sociedade e dos governos a respeito do que acontece dentro de uma unidade prisional. O controle social parece, até aqui, ter controlado apenas um indicador de desempenho: o número de fugas e rebeliões. Trancar bem os presos parece ter sido, por muitos anos, sinônimo de boa gestão prisional.

Esse histórico desinteresse sobre a administração prisional tem no caso de Minas Gerais um dos seus melhores exemplos. A situação do Estado é emblemática. Desde a quase 50 anos atrás, quando a Penitenciária Agrícola de Neves dava ao Estado o *status* de modelo em recuperação de presos, o sistema penitenciário tem sido relegado ao esquecimento. A quase ausência de investimentos em construção de novas unidades penitenciárias nas décadas de 60, 70 e 80 fez com que houvesse consenso na definição do maior problema do sistema prisional mineiro na atualidade: *o déficit de vagas*. A existência de quase 18.000 presos amontoados em delegacias e cadeias públicas gerenciadas pela Polícia Civil mostra a necessidade urgente de criação de novas vagas. Nos últimos três anos tem-se feito algum esforço neste sentido. Desde 2002 oito unidades prisionais já foram inauguradas e planeja-se, no ano de 2005, a criação de mais sete unidades. Mesmo com essas novas unidades o déficit de vagas do sistema mineiro será ainda um dos maiores do país. Observa-se, entretanto, que o despertar da sociedade para o tema da segurança pública tem surtido algum efeito.

Analisando especificamente a situação das unidades prisionais sob a administração da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), deve-se também prestar atenção naquele que é, certamente, o segundo maior problema do sistema penitenciário de Minas: a má qualidade do seu gerenciamento. Tomando-se como ponto de partida as possibilidades de cumprimento da

missão institucional da penitenciária¹ de “*promover a reintegração social de indivíduos privados de liberdade, por meio da custódia e da ressocialização, desenvolvidas por servidores capacitados, contribuindo para a segurança social*” pode-se concluir, sem sombra de dúvida, que a atual situação do sistema de gestão SEDS dificulta o cumprimento dessa missão. O descontrole e baixa efetividade da coordenação parecem resumir a situação de todo o sistema de gestão das penitenciárias da SEDS.

Há, entretanto, um projeto do governo do estado que pretende enfrentar essa realidade trazendo métodos de administração que possibilitem alguma profissionalização da gestão das penitenciárias. Foi construído um novo modelo de gestão para as unidades prisionais de Minas, chamado Modelo Referencial de Gestão Prisional (MRGP), baseado em métodos utilizados na iniciativa privada, como a gestão pela qualidade e o gerenciamento por resultados. A avaliação do processo de implantação desse novo modelo nas unidades prisionais é foco deste trabalho de monografia. Pretende-se descrever esse novo modelo, analisar os acertos e desacertos do seu processo de implantação e verificar as possibilidades de consolidação do novo sistema.

Para atingir esses objetivos, a monografia está estruturada da seguinte maneira.

No capítulo 2, são apresentadas as contribuições da sociologia para a compreensão do funcionamento da unidade prisional. Enfatizam-se as teorias sobre a natureza da prisão e descreve-se um modelo analítico que avalia a eficiência de uma organização no atingimento de suas metas, de acordo com os padrões de poder que vigoram nela. Aplica-se esta teoria para analisar a eficiência da penitenciária no atingimento de seus dois objetivos: a segregação e a recuperação do preso.

No terceiro capítulo o objetivo é mostrar as contribuições da ciência da administração no sentido de promover a organização de métodos mais eficientes para se as metas sejam atingidas. Descreve-se as estratégias de reforma do serviço público na década de 90 e enfatiza-se a estratégia de gestão mais utilizada na reforma: a gestão pela qualidade total (GQT). A gestão da qualidade é também a base conceitual que foi utilizada para se elaborar o Modelo Referencial de Gestão Prisional.

No quarto capítulo, além de descrever basicamente o funcionamento do sistema penitenciário brasileiro e de seu marco legal, pretende-se mostrar qual era a realidade do sistema de gestão das penitenciárias, gerenciado pela Secretaria de Estado de Defesa Social. É feito um breve diagnóstico sobre a capacidade e efetividade da coordenação das diretorias

¹ Essa é, oficialmente, a missão institucional das penitenciárias, segundo a Subsecretaria de Administração Penitenciária.

dessa secretaria, afim de delinear qual a realidade que o novo modelo de gestão deveria enfrentar.

No capítulo 5, é feita uma descrição do Modelo Referencial de Gestão Prisional. Aponta-se quais foram os produtos e conseqüências desse trabalho que consumiu mais de 1 milhão de reais. Faz-se, também, uma análise crítica do processo de implantação do modelo, discutindo os sucessos e as dificuldades dessa implantação.

Por fim, no capítulo 6, é feita uma análise conclusiva que avalia: a) o possíveis impactos da adoção do novo modelo sobre eficiência da penitenciária, b) os aspectos do MRGP que estão funcionando e o que precisa ser fortalecido e c) as possibilidades de consolidação do Modelo Referencial de Gestão Prisional.

A metodologia utilizada para este trabalho foi a pesquisa predominantemente exploratória, utilizando-se basicamente de informações de caráter qualitativo.

Afim de subsidiar a parte teórica, utilizou-se a pesquisa bibliográfica e a pesquisa em sites da internet. Mas, certamente, o que trouxe mais informações para o trabalho foi o estágio supervisionado realizado a partir de março de 2004 na Diretoria de Modernização e Informática da SEDS. O total de quase 500 horas de convivência com os profissionais responsáveis pela implantação do MRGP (servidores e consultores do INDG) se constituiu na melhor fonte de dados sobre as dificuldades e os avanços do novo modelo de gestão. Além dos servidores da DMI e dos consultores, participei de parte dos trabalhos de redesenho de processos, tendo contato direto com servidores das unidades e outros diretores da secretaria. Durante o período de estágio, foi possível ter acesso a todos os documentos produzidos pela equipe (relatórios de auditoria, apresentações feitas à SEPLAG e ao governador, avaliações dos treinamentos e outros), o que se mostrou importante para o trabalho.

Afim de avaliar a visão dos servidores e diretores das penitenciárias frente ao novo modelo de gestão, foram realizadas duas visitas na unidade de São Joaquim de Bicas e uma visita na unidade de Pará de Minas, oportunidades em que foram entrevistados agentes, técnicos e diretores.

Outra estratégia de pesquisa foi a participação, como observador, de encontros dos diretores das unidades penais. Participei do 15º encontro de Diretores Gerais e de um outro encontro com estes mesmo diretores em que foi debatido o novo modelo de gestão. Participei também, ao lado dos diretores setoriais das unidades, do curso “Gerenciando para Resultados”. A participação nestes eventos foi, certamente, a mais valiosa estratégia de pesquisa, já que foi possível compreender o pensamento dessa importante figura dentro da penitenciária: o diretor.

2. CONTRIBUIÇÕES DA SOCIOLOGIA

2.1. SURGIMENTO E NATUREZA DAS PRISÕES

Segundo Ribeiro (2000) a prática de confinar criminosos, suspeitos ou inimigos políticos é muito antiga, mas raramente destinada ao cumprimento da pena. Até o século XVIII, a prisão era um local destinado a recolher indivíduos que aguardavam seu julgamento ou aqueles que uma vez já condenados, aguardavam a execução da pena. Essa pena, em geral, era baseada em castigos físicos, mutilação ou morte.

As idéias iluministas trouxeram a racionalidade e a necessidade de se reformar o sistema penal. Nesse momento, ocorreu a separação entre esfera jurídica e as esferas religiosas e morais. Constitui-se, então, uma ordem legal autônoma, baseada na definição de regras formais que categorizem classes de atos como crimes e procedimentos, igualmente formais, de processamento e julgamento de acusados por uma instância – corte, tribunal – que representa a justiça legal. A racionalização e a instituição de regras e procedimentos formais limitam o arbítrio da autoridade judicial. Ocorre, então, a substituição do *suplicio*², como política pública de punição, pela *pena* proporcional ao delito cometido, como estratégia de castigo aos criminosos (Paixão, 1991, p.17).

Essa pena pode ser entendida segundo duas óticas. Para a teoria retributiva, o objetivo da pena é o castigo, o pagamento pelo mal praticado à sociedade. Seria a anulação simbólica do próprio ato criminoso, a reafirmação do Direito e do princípio moral de constituição da sociedade. Nesse sentido, a pena é retributiva, já que visa compensar o mal cometido.

Na teoria utilitarista, a punição se justificaria, acima de tudo, pela sua *utilidade* social. O castigo teria o objetivo de fazer com que os indivíduos desistissem das ações criminosas, por maiores que sejam os ganhos individuais que eles possam ter. O castigo seria então um *exemplo* e deveria servir de aviso para os outros. Essa punição funcionaria como uma estratégia de prevenção.

² Punição baseada na dor.

Essas duas óticas convergiam no sentido de justificar a racionalização da justiça criminal. Surge um conceito de culpabilidade³ formalmente legalizado, centrado no ato, e não na pessoa do infrator, e na determinação da forma de punição proporcional ao dano infligido à vítima. “Retributivismo e utilitarismo, quando combinados, orientam os diversos códigos criminais formulados no século XIX, nos quais a forma de punição, por excelência, é a *privação de liberdade*” (Paixão, 1991, p.19).

Para que seja possível o cumprimento das penas de privação de liberdade, há a necessidade de locais específicos para esse fim. Segundo Ribeiro (2000), em consequência das correntes reformistas, surgiram diversos sistemas penitenciários, entre os quais se destacam o celular, o misto e o progressivo.

No sistema celular, o preso cumpria pena em absoluto isolamento para evitar influências nocivas recíprocas entre os detentos e estimular neles a meditação regeneradora. Cada cela dispunha de um pequeno pátio para a prática de exercícios físicos. Esse sistema ainda é usado em alguns países, apesar da constatação que tal método apresenta como falhas mais graves o *embrutecimento* dos presos e altos índices de distúrbios psiquiátricos.

O sistema misto impunha o isolamento celular noturno e o trabalho em comum durante o dia, no mais absoluto silêncio, para manter a disciplina e evitar a corrupção de culpados de delitos mais leves. O sistema difundiu-se nos Estados Unidos, mas teve pouca acolhida na Europa.

O sistema progressivo ou irlandês baseou-se nas idéias de Walter Crofton, para quem a prisão é uma situação intermediária entre a comunidade livre e o confinamento rigoroso. De acordo com seu comportamento, o preso consegue maior liberdade ou volta para a reclusão mais severa. O sistema considera três fases: isolamento inicial, trabalho em conjunto com outros presos e livramento condicional.

Esses sistemas eram formas de possibilitar o cumprimento da pena. Já que ocorreu mudança do *suplício* para a *pena* como meio de implementação das políticas públicas penais, alterou-se substancialmente a natureza das prisões. A prisão moderna é, antes de tudo, uma “empresa de modificação de indivíduos” (Foucault, 1987, p.208). Nesse momento, a prisão se

³ Fica o indivíduo responsável pelos atos que comete.

transforma em penitenciária, onde o preso vai se expor a técnicas sociais de disciplina e reconstrução moral. Ela torna-se uma instituição correcional, na qual indivíduos moralmente deficientes experimentarão, por meio do sofrimento, privação e trabalho o sentido ainda não internalizado de integridade moral.

Nesse sentido, a racionalização da justiça criminal levou a institucionalização de objetivos de recuperação e a criação de mecanismos para alcançar tais objetivos. Surgiram, assim, os seguintes “princípios da boa condição penitenciária”, sistematizados por Foucault (1987, p.237):

1. Princípio da correção: a função essencial da prisão é a transformação do comportamento dos indivíduos.
2. Princípio da classificação: os detentos devem ser isolados ou pelo menos repartidos de acordo com a gravidade penal de seu ato e, principalmente, segundo sua idade. A partir dessa classificação, serão estabelecidas as técnicas de correção que se pretende utilizar com eles.
3. Princípio da modulação das penas: as penas devem poder ser modificadas segundo a individualidade dos detentos, os seus progressos e suas recaídas.
4. Princípio do trabalho como direito e obrigação: o trabalho deve ser uma das peças essenciais da transformação e da socialização progressiva dos detentos, na medida em que permite a eles aprender e praticar um ofício que se reverterá em benefícios para os mesmos.
5. Princípio da educação penitenciária: só a educação pode servir de instrumento penitenciário para o alcance do interesse da sociedade civil, bem como aos propósitos que a própria prisão se propõe.
6. Princípio do controle técnico da detenção: a prisão deve ser controlada por pessoal especializado que possua as capacidades técnicas de zelar pela boa formação dos indivíduos.
7. Princípios das instituições anexas: o ideal seria não apenas vigiar o detento a época de sua saída, mas nesse momento prestar-lhe auxílio e socorro de maneira que ele não seja tentado a delinquir novamente. Com isso, o que se pretende é atenuar as mazelas decorrentes da reinserção do indivíduo despreparado no meio social. Dessa forma, o encarceramento deve ser acompanhado de medidas de controle e de assistência até a readaptação definitiva do antigo detento.

Estes princípios identificados por Foucault estão contemplados na atual legislação brasileira, especialmente nas Leis de Execução Penal Federal e Estadual.

2.2. A PENITENCIÁRIA COMO “INSTITUIÇÃO TOTAL”

Embora não seja foco deste trabalho aprofundar nas relações sociais que se desenvolvem no interior da unidade prisional, é importante apresentar, de forma resumida, a análise de Goffman (1987). Se vamos analisar a gestão de uma organização, é necessário compreender em que “mercado” ela atua e de que maneira ela opera seus processos internos para atingir aos fins que se propõe.

“Uma instituição total pode ser definida como um local de residência e trabalho onde um grande número de indivíduos com situação semelhante, separados da sociedade mais ampla por considerável período de tempo, levam uma vida fechada e formalmente administrada” (Goffman, 1987, p.11). A prisão é exemplo clássico de instituição total. Nesse sentido, seu caráter *total* ou seu “fechamento” é simbolizado pela barreira à relação social com o mundo externo – pelo isolamento – e por proibições a saída que muitas vezes estão incluídas em seu esquema físico – portas fechadas, paredes altas, arame farpado, fossos, distância do meio urbano, etc.

Qual é então, o aspecto central destas instituições? Segundo Goffman, uma característica básica da sociedade moderna é que o indivíduo tende a dormir, brincar e trabalhar em diferentes lugares, na companhia de diferentes pessoas, sob diferentes autoridades e sem um plano racional geral. O aspecto central das instituições totais pode ser descrito com a ruptura das barreiras que comumente separam essas três esferas da vida (o trabalho, o lazer e o descanso). Em primeiro lugar, todas as atividades são realizadas num mesmo local e sob uma única autoridade. Em segundo lugar, cada fase do dia a dia é realizada na companhia imediata de um grupo relativamente grande de pessoas, todas elas tratadas da mesma forma e obrigadas a fazer as mesmas coisas em conjunto. Em terceiro lugar, todas as atividades diárias são rigorosamente estabelecidas em horários e toda a seqüência de atividades é imposta de cima, por um sistema de regras formais explícitas e um grupo de funcionários. Finalmente, as várias atividades obrigatórias são reunidas num plano racional único, supostamente planejado para atender aos objetivos oficiais da instituição.

Uma instituição total é uma organização que objetiva moldar o indivíduo em sua totalidade. Já que na sociedade o indivíduo transgrediu a lei e a ordem, é necessário que ele reaprenda a conviver e, para isso, nada melhor do que uma instituição total para moldá-lo e reprogramá-lo para que ele possa voltar à sociedade.

Essas características das prisões têm fortes implicações sobre a identidade do interno. Durante a vida social, o indivíduo constrói uma identidade particular a partir de experiências únicas, as quais, tomadas em conjunto, formam o seu “eu”. No momento em que ele ingressa na instituição total, faz-se necessária a “mortificação do eu” para que seja possível o surgimento de uma identidade construída a partir das regras e do cotidiano vivenciado no cárcere.

Essa mortificação do eu acontece em diversos momentos e sob diversos aspectos. Mas o processo de admissão do indivíduo na prisão é especialmente mortificante. Ocorre um rito de passagem na qual a equipe dirigente: “obtem uma história de vida, tira fotografia, pesa, tira impressões digitais, atribui números, procura e enumera bens pessoais para que sejam guardados, despe, dá banho, corta os cabelos, distribui roupas da instituição, dá instrução quanto às regras (...)” (Goffman, 1987, p.26). Ao entrar na instituição o indivíduo passa a ser “enquadrado” num novo sistema. Seus bens pessoais lhe são retirados e são substituídos por bens institucionais. Grande parte daquilo que conferia a ele sua identidade lhe é subtraído e o preso inicia a construção de uma nova identidade, criando assim um sistema de destruição da sua personalidade, do seu “eu”.

Há inúmeras formas de ataque ao “eu”. No processo de aculturação, por exemplo, segundo as normas da instituição total, se proíbe as visitas vindas de fora e as saídas do estabelecimento de maneira a se assegurar uma ruptura inicial profunda com os papéis anteriores. Um exemplo dessa questão é a proibição que as penitenciárias colocam ao detento em receber visitas íntimas durante os trinta primeiros dias de cumprimento da pena no interior da unidade (Ribeiro, 2000, p.40).

Esse isolamento e essa mortificação da personalidade conduzem os presos à formação de uma massa homogênea que, teoricamente, deveria se constituir no principal meio de recuperação do criminoso, na medida em que os valores que corromperam o indivíduo no mundo externo poderiam ser mortificados e substituídos pelas normas do estabelecimento

penal que, uma vez internalizadas, poderiam permitir seu retorno à vida em sociedade. Ou seja, destruindo sua personalidade e forçando-os a aprender as normas e regras dentro da prisão, os presos seriam recuperados.

Entretanto, a forma como essas relações sociais se desenvolvem dentro da prisão determinam o sucesso ou não de sua missão institucional enquanto “uma empresa modificadora de indivíduos”. Dependendo da maneira como as técnicas de controle, disciplina e recuperação são aplicadas, diferentes resultados podem ser conseguidos. Em certa medida, é possível que a unidade prisional consiga algum grau de recuperação. É perfeitamente possível, também, que ela se torne essencialmente, aquilo que Paixão (1987) chamou de “universidade do crime”, produzindo indivíduos piores do que entraram. A organização interna, a forma de intervenção dos funcionários e, fundamentalmente, o gerenciamento da unidade prisional, determinam se a prisão irá atingir com qualidade ou não os objetivos de custódia e recuperação.

2.3. O CONSENTIMENTO COMO BASE PARA AVALIAR A EFICIÊNCIA⁴ ORGANIZACIONAL

A teoria de Amitai Etzioni, em seu livro *Análise comparativa das organizações complexas*, nos oferece um interessante instrumental analítico para avaliarmos as possibilidades da prisão atingir sua dupla finalidade: recuperar e punir. A teoria de Etzioni avalia o funcionamento interno da organização verificando sua eficiência no atingimento de determinadas metas e objetivos.

Etzioni escolheu uma variável para fundamentar seu instrumental analítico: o consentimento, ou seja, a aceitação. Em outras palavras, os padrões pelos quais uma pessoa aceita a influência de outra. Nas palavras de Etzioni “o consentimento se refere a uma relação em que um indivíduo se comporta de acordo com a diretriz *apoiada* pelo poder de outro indivíduo, como também à *orientação do subordinado* em face do poder empregado”. Quando se diz *apoiado* quer-se indicar que aqueles que têm poder manipulam os meios que comandam de tal forma que outros indivíduos acham recompensador seguir a diretriz,

⁴ Nota-se que Etzioni utiliza as expressões “eficiência” e “eficácia” com o mesmo sentido. Embora haja diversas concepções sobre estes termos, Aragão (1997) mostra que há certo consenso de que eles se referem a idéias diferentes. Eficiência estaria ligada ao melhor uso dos recursos da organização. Eficácia se refere à *performance* da organização, aos resultados que ela produz, às contribuições para o alcance dos objetivos organizacionais.

enquanto não a seguindo incorrem em prejuízo. “A *orientação do subordinado* pode ser caracterizada como positiva (engajamento) ou negativa (alienação). Ela é determinada, em parte, pelo grau em que o poder empregado é considerado legítimo pelo subordinado, e em parte por sua congruência com a linha de ação que ele desejaria” (Etzioni, 1984, p.32).

Podemos então, resumir da seguinte maneira: há duas partes para uma relação de aceitação, ou seja, de consentimento: um agente que exerce poder, e outro agente, sujeito a esse poder, que reage a essa situação com maior ou menor alienação, ou então com maior ou menor engajamento.

Dito isso, podemos começar a utilizar o consentimento para analisar as organizações. Isso será feito em três etapas. Primeiramente, serão identificados três tipos de *poder*, em seguida três tipos de *participação*. A combinação de um tipo de poder com um tipo de participação forma uma *relação de consentimento*. Essa última é a que vamos utilizar para analisar a eficiência na penitenciária.

2.3.1. OS TRÊS TIPOS DE PODER

Para descrever os três tipos de poder identificados, vamos, primeiramente, dizer o que é poder segundo Etzioni: “poder é a habilidade de um indivíduo para induzir ou influenciar outro a seguir suas diretrizes ou quaisquer outras normas por ele apoiadas” (p.32). Como podemos classificar os tipos de poder? O poder difere segundo os meios empregados para fazer os subordinados concordarem. Esses meios poder ser físicos, materiais ou simbólicos. Vamos, então, aos tipos.

O poder coercitivo reside na aplicação ou ameaça de aplicação de sanções físicas, tais como castigo, dor ou morte; na geração de frustração por meio da restrição de movimentos; ou controlando através da força a satisfação de necessidades como alimentação, sexo, conforto e outras.

O poder remunerativo é baseado no controle sobre os recursos materiais, através da distribuição de salários, gratificações, recompensas, comissões e outros adicionais em dinheiro.

O poder normativo reside na distribuição e manipulação de recompensas simbólicas e privações por meio do emprego de líderes, manipulação de meios, distribuição de símbolos de estima e prestígio, administração de rituais e influência sobre a distribuição da “concordância” e da “resposta positiva”. Para fixar melhor o conceito, um outro nome para esse tipo de poder seria poder persuasivo ou sugestivo. Ocorre que este tipo de poder pode ser dividido em outros dois tipos. O *poder normativo puro* é aquele que se baseia na manipulação de estima, prestígio e símbolos ritualísticos (como por exemplo a bandeira nacional ou como os distintivos que mostram a patente de um militar). O *poder social* ocorre quando a organização pode influenciar um grupo, como por exemplo, quando os próprios alunos pedem silêncio a um indivíduo que atrapalha a aula em auxílio ao professor. O poder social e o poder normativo puro são componentes do poder normativo.

Neste ponto é necessário falar sobre o que Etzioni chama de neutralização do poder.

“A maioria das organizações emprega todos os três tipos de poder, mas o grau em que elas se apóiam em cada um deles difere de uma organização para outra. A maioria das organizações tende a enfatizar *apenas um dos meios de poder*, preocupando-se menos com os outros dois. (...) A principal razão para essa especialização de poder parece ser que, quando dois tipos de poder são enfatizados ao mesmo tempo sobre um mesmo grupo, eles tendem a neutralizarem-se mutuamente. A utilização da força, por exemplo, cria tal teor de alienação, que se torna impossível aplicar o poder normativo com sucesso. Esta é uma das razões por que a reabilitação raramente é conseguida em prisões do tipo tradicional (...)” (Etzioni, 1984, p.34)

2.3.2. OS TRÊS TIPOS DE PARTICIPAÇÃO

“As organizações precisam sempre procurar *meios*, se desejam atingir suas *metas*. Um dos *meios* mais importantes é a orientação positiva dos participantes em face do poder organizacional. A participação se refere a orientação avaliativo-receptiva de um indivíduo em relação a um objeto, caracterizado em termos de *intensidade* e *orientação*” (Etzioni, 1984, p.37). A *intensidade* da participação pode ser alta ou baixa. A *orientação* pode ser positiva ou negativa. Vamos aos tipos.

A participação alienativa ocorre num contexto de orientação intensamente negativa, predominantemente nas relações entre estranhos hostis. Escravos, prisioneiros de guerra, internados em prisões “tradicionais” ou em campos de concentração tendem a ser alienados de suas respectivas organizações. O indivíduo é forçado a participar.

A participação calculista designa tanto uma orientação positiva como uma orientação negativa, de baixa intensidade. As orientações calculistas são predominantes nas relações entre empresários no capitalismo moderno; ocorrem também com os fregueses e vendedores. São participações racionais, onde o indivíduo calcula sua ação.


A participação moral designa uma orientação positiva de alta intensidade. A participação de fiéis em uma igreja, um militante altamente envolvido com seu partido político e o leal seguidor de um líder são exemplos desse tipo de participação. O indivíduo participa porque acredita que deve fazê-lo. Esse tipo de participação também é chamado de engajamento. Da mesma forma que o poder normativo, a participação moral é dividida em dois tipos. Os *engajamentos puramente morais* são baseados na internalização de normas e na identificação com a autoridade. Os *engajamentos sociais* se fundam na sensibilidade às pressões dos grupos e seus membros.

Estamos, passo a passo, construindo a variável utilizada por Etzioni para avaliar a eficiência organizacional: os tipos de consentimento.

2.3.3. OS TRÊS TIPOS DE CONSENTIMENTO

Os tipos de consentimento se formam a partir da união de um tipo de poder com um tipo de participação. Se tomarmos os três tipos de poder com os três tipos de participação teríamos nove tipos de consentimento, como descrito no quadro a seguir.

UMA TIPOLOGIA DAS RELAÇÕES DE CONSENTIMENTO			
TIPOS DE PODER	TIPOS DE PARTICIPAÇÃO		
	Alienativa	Calculista	Moral
<i>Coercitivo</i>	1	2	3
<i>Remunerativo</i>	4	5	6
<i>Normativo</i>	7	8	9

 → tipos mais freqüentes, também chamados de “congruentes”

Fonte: Etzioni 1984, p.41

Etzioni percebeu que os nove tipos não são encontrados com a mesma frequência nas organizações. Os tipos 1, 5, e 9 são mais frequentes. Eles são chamados de tipos congruentes. Estes tipos são os mais encontrados simplesmente porque são mais eficientes. Por exemplo, a aplicação de poderes normativos, exige participantes altamente engajados. Os presos de campos de concentração são altamente alienados.

“A remuneração é pelo menos parcialmente perdida quando os agentes estiverem fortemente alienados, e, portanto, inclinados a desobedecer a despeito de sanções materiais; ela também se perde quando os agentes estão altamente engajados, de sorte que eles iriam manter um nível de desempenho eficaz, apenas em função de recompensas simbólicas. Daí a associação de remuneração com participação calculista” (Etzioni, 1984, p.42).

Portanto, forma-se três tipos de consentimento mais frequentes unindo-se formas de poder com formas de participação. Como foi dito, os outros tipos ocorrem em pequeno número pois eles são menos eficientes. Caso a organização sinta a presença desses tipos, ela tende a se modificar para atingir os tipos congruentes.

A argumentação desenvolvida até aqui foi útil para que possamos entender os componentes do três tipos de consentimento, a saber:

Poder coercitivo + Participação alienativa = **Consentimento coerciva**

Poder remunerativo + Participação calculista = **Consentimento utilitário**

Poder normativo + Participação moral = **Consentimento normativo**

Todos os padrões de consentimento existem na maioria das organizações, mas a maior parte apóia-se muito mais em um dos padrões do que nos outros dois. Daí que as organizações são classificadas de acordo com seu padrão *dominante* de consentimento, em coercivas, utilitárias e normativas. Nas organizações coercivas a força é o principal meio de controle. Nas organizações utilitárias, o principal meio de controle são as recompensas, usualmente os salários e gratificações. Nas organizações normativas, o sentido do dever, a crença e o ideal são os principais meios de controle.

É necessário apontar que esse instrumental analítico faz dos *participantes inferiores* o foco de comparação e análise. Ou seja, os empregados, operários, clientes, fregueses, internados, presos, etc. Não se utiliza aqui a elite organizacional (gerentes, diretores, líderes de organizações) como base para as comparações. A escolha em torno dos participantes inferiores se deve ao fato de que eles são os mais problemáticos visto que quanto mais baixo o nível, menos recompensas se obtém, sua posição é mais frustrante, eles não se tem a visão do todo e o reconhecimento é menor.

A partir de agora utilizaremos na análise apenas esses três tipos de consentimento. São esses tipos que iremos relacionar com as metas ou os objetivos organizacionais para verificar se uma organização terá grandes ou pequenas possibilidades de produzir *resultados*, ou seja, se elas agirão de maneira eficaz ou não.

2.3.4. CONSENTIMENTO, METAS E EFICIÊNCIA ORGANIZACIONAL

Vamos, agora, avaliar a relação dos padrões de consentimento com as metas organizacionais. Para Parsons (1952) *apud* Etzioni (1984), chama-se de metas um estado de coisas que a organização está tentando realizar. Meta é a imagem de um estado futuro que pode ou não ser alcançado. É o objetivo da organização.


E, finalmente, Etzioni divide as metas em três tipos. As organizações com metas de ordem tentam *controlar* indivíduos separando-os da sociedade e bloqueando-os atitudes indisciplinadas. Neste caso, o objetivo não é produzir um objeto ou serviço, é uma meta negativa no sentido de que ela tenta impedir a ocorrência de certos eventos, como a fuga e a indisciplina. Prisões, campos de concentração, hospitais de tratamento psiquiátrico, centro de internação de menores são exemplos de organizações com metas de ordem.

As organizações com metas econômicas *produzem* artigos e serviços que são proporcionados a pessoas de fora. São as indústrias, comércio e prestadores de serviço, em suma, as empresas que visam lucro mediante a venda de um produto ou serviço são exemplos de organizações com metas econômicas.

As organizações com metas de cultura institucionalizam as condições necessárias para a criação e preservação de objetos *simbólicos*, sua aplicação, e a criação ou reforço dos envolvimento para com tais objetivos. Ou seja, são organizações que buscam inculcar valor, criar e ensinar cultura, envolver o indivíduo e influenciá-lo em seus ideais. Igrejas, partidos políticos de massa, centros de terapia e de reabilitação possuem metas de cultura.

“Qual o relacionamento que existe entre as metas organizacionais e a idéia de consentimento? Podemos esperar que as organizações orientadas para as metas de ordem possuam uma estrutura de consentimento coerciva; as instituições com metas econômicas tendem para uma estrutura de consentimento utilitária; e as entidades com metas de cultura tenderão a um consentimento normativo” (Etzioni, 1984, p.108).

METAS E CONSENTIMENTO			
CONSENTIMENTO	TIPOS DE METAS		
	Ordem	Econômica	Cultura
<i>Coercivo</i>	1	2	3
<i>Utilitário</i>	4	5	6
<i>Normativo</i>	7	8	9

 → tipos de correlação eficientes

Fonte: Etzioni 1984, p.108

Das nove combinações possíveis, poderíamos esperar que a maioria das organizações revelasse uma das três combinações destacadas no quadro acima. No entanto, há casos nas outras seis categorias.

Segundo Etzioni (1984, p.109) muitas organizações servem a mais de uma meta. Algumas vezes tais metas se enquadram na mesma categoria geral, como no caso das universidades que conduzem ensino e pesquisa, duas metas culturais. Algumas vezes a mesma organização serve a duas metas de categorias diferentes, como os campos de trabalhos forçados, que tanto são orientados no sentido da ordem como possuem metas econômicas [de produção]. Geralmente, entretanto, uma das metas é predominante. O ponto principal é que *nas organizações que servem a metas duplas ou múltiplas, poderíamos esperar encontrar uma “combinação” paralela na estrutura de consentimento*. Por exemplo, se um campo de prisioneiros de guerra se torna orientado para a produção, podemos esperar que a sua estrutura de consentimento tende também a modificar-se, transformando-se num consentimento

utilitário, ou próximo dele. Portanto, sempre é mantida uma associação entre consentimento e metas.

Porque certos tipos de metas e estruturas de consentimento tendem a associar-se? “Podemos dizer que ninguém pode ser reabilitado numa prisão tradicional, produzir numa ordem religiosa, segregar indisciplinados por meios normativos? A resposta parece estar contida numa sentença: é possível, mas não é eficaz. Os três tipos congruentes de metas e consentimento são mais eficazes do que as outras seis combinações, embora todos os nove tipos sejam possíveis” (Etzioni, 1984, p.112).

Por que os tipos congruentes são os mais eficazes, ou seja, produzem *resultados* com maior *eficiência*? Porque dependendo do tipo de estrutura de consentimento que cada organização tiver, ela é ou não mais eficiente para atingir determinados objetivos. Ou seja, dependendo do objetivo de cada organização, existe um estrutura de consentimento mais eficiente para esta organização. Essas correlação mais eficientes são descritas a seguir.

Metas econômicas e eficiência – Várias são as razões pelas quais organizações com metas econômicas funcionam mais eficientemente quando empregam remuneração em lugar da coerção ou do poder normativo como estratégia de controle. A produção é uma atividade racional, que requer divisão sistemática do trabalho, poder e comunicação, tanto quanto um alto nível de coordenação. Ela requer, portanto, também um controle de desempenho grandemente sistemático e preciso. Pode-se chegar aí apenas quando as sanções podem ser medidas e distribuídas em estreita relação com o desempenho. Sanções e recompensas de ordem remunerativa são as únicas que podem ser assim aplicadas, porque as diferenças em dinheiro são mensuráveis com muito maior precisão do que força, prestígio ou qualquer outro tipo de poder. Portanto, em síntese, a produção eficiente de bens e serviços é feita quase que exclusivamente⁵ por organizações utilitárias.

Metas de cultura e eficiência – As organizações que tem cultura como meta ou objetivo têm que apoiar-se no poder normativo, porque a realização de suas metas requer envolvimento positivo e intenso dos membros dos níveis inferiores para a organização. Esse

⁵ Etzioni, no entanto, faz uma ressalva. O uso do poder normativo em organizações com metas econômicas *também* pode levar a um desempenho eficaz. Mas isso acontece *somente* em casos de trabalhos de natureza particularmente gratificante tais como as artes ou a tarefas de pesquisa científica, em que os trabalhadores estejam altamente identificados e envolvidos com sua tarefa.

envolvimento positivo e intenso é que faz com que a meta de cultura seja mais facilmente atingida. Parsons e Shils (1952, p.17) *apud* Etzioni (1984) mostram que, para que esse envolvimento seja criado, é importantíssimo que haja *identificação* dos membros com os líderes da organização. Segundo Parsons e Shils, “os estudos de carisma, persuasão e influência mostram que a *identificação dos seguidores com seus líderes* é a principal alavanca pela qual os envoltimentos deles com os valores são criados, transmitidos ou estendidos”. Os estudos de comunicação demonstraram a pouca eficiência da comunicação formal não-apoiada pelos líderes informais, a importância das relações interpessoais entre o padre e os fiéis, o professor e o estudante, o líder político e seus seguidores, para a operação eficaz de suas respectivas organizações. *Em resumo, a consecução de metas de cultura, como a criação, aplicação ou transmissão de valores, requer a identificação dos participantes com os representantes da organização.*

Metas de ordem e eficiência – Para que se atinja com eficiência metas de ordem, ou seja, obter disciplina e impedir o desvio de comportamento, o meio de controle dominante deve ser o poder coercitivo. Esse tipo de poder é mais eficiente para se obter ordem. Isso porque para se obter ordem é fundamental que uma situação de privação seja mantida. E é mais fácil – e mais eficiente – privar alguém de alguma coisa com o uso da força. O controle coercitivo é tipicamente negativo, infligindo privações e proporcionando poucas satisfações. O poder remunerativo, pode até complementar, ser um auxiliar, mas consegue conta sozinho atingir metas de ordem. As multas, por exemplo, tem um grau limitado de eficácia em punir violações no trânsito. Em resumo, o controle normativo é o mais eficiente meio para a consecução de metas culturais.

É interessante aplicar essa teoria à análise da prisão. Primeiramente, Etzioni mostra como é difícil conseguir recuperar ou ressocializar o preso em prisões tradicionais, que usam a força e violência com frequência. Já que para atingir metas culturais (a recuperação é uma meta cultural) o preso precisa se identificar com os funcionários da prisão, a prisão tradicional praticamente impossibilita o atingimento dessas metas já que o uso da coerção violenta impede essa identificação. Os presos acabam alienados e não identificados. “A coerção torna muito improvável a identificação com os representantes da organização. Essa é uma das razões principais do insucesso do trabalho de reabilitação nas prisões [‘tradicionais’] e também das fortes objeções da filosofia educacional progressista no que se refere ao emprego do castigo corporal” (Etzioni, 1984, p.118).

Por outro lado, segundo Etzioni, é inviável utilizar somente consentimento normativo numa prisão. Esse tipo de consentimento é ineficaz no atingimento de metas de ordem uma vez que é impossível mantê-lo para a grande maioria dos internados. A maioria deles não permite que o seu comportamento seja afetado de maneira significativa pelos representantes da direção da prisão. Os prisioneiros se opõem, negam e mesmo anulam a ideologia e símbolos usados pelas autoridades. “O controle pelo emprego do poder normativo nas prisões, em geral, não é nem eficaz nem factível” (Etzioni, 1984).

Existe também um outro motivo que dificulta a criação de consentimento normativo das prisões. Para Etzioni, a sociedade tende a pedir cem por cento de eficiência no controle de fugas e suicídios, o que leva a necessidade de emprego de uma coerção fortíssima, mais do que o necessário. Além do mais, como esse tipo de controle tem que ser eficiente para *todas* as pessoas por *todo* o tempo, mesmo que a maioria dos internos deseje concordar, há alguns que não desejam. Portanto, mesmo quando o consentimento normativo seria exequível, a expectativa de cem por cento de desempenho aumenta o uso da coerção. Sykes (1958, p.18) *apud* Etzioni (1984) fala sobre isso num estudo sobre prisões:

“uma fuga da prisão mais segura é suficiente para levantar a opinião pública (...). Os servidores, em resumo, sabem de que lado está a manteiga de seu pão. A manutenção de seu emprego, do seu salário, tem relação com o desempenho vitorioso da custódia. No fogo do tumulto público que se segue a uma fuga da prisão, não é surpresa que o pessoal da prisão tenha escolhido tratar todos os prisioneiros como se eles fossem igualmente uma séria ameaça ao trabalho de custódia”.

Nesse momento, é importante esclarecer uma questão. Etzioni diz que é inviável controlar presos por meio do poder normativo. Talvez essa conclusão esteja, de alguma maneira, *desatualizada*. Essas análises foram tomadas avaliando prisões do tipo tradicional, campos de concentração e de prisioneiros de guerra e hospitais de internação de doentes mentais, tudo isso por volta de 1950, onde a coerção era fortíssima, e o uso da força, do sofrimento e da dor eram estratégias comuns e muitas vezes únicas de controle. Certamente as prisões de hoje em Minas Gerais mantêm a mesma essência daquelas analisadas, entretanto, há mudanças significativas na sociedade como um todo e isso se reflete na maneira como a coerção é aplicada nas unidades prisionais. Em algumas situações, o emprego do controle normativo nas prisões pode ser possível. Deixaremos essa discussão para o capítulo conclusivo.

Etzioni nos alerta, entretanto, que não podemos aplicar este modelo analítico de forma rígida. A correlação consentimento-meta é influenciada por fatores sócio-culturais-ambientais. Isso é verdadeiro por causa dos grupos sociais que estabelecem as metas da organização e que tendem também a estabelecer os limites sobre os meios que a organização pode legitimamente

usar para atingir essas metas, inclusive os que podem ser empregados para fins de controle. Por exemplo, na medida em que se exigir das prisões algum grau de reabilitação, menos coerção – ou uma coerção menos violenta – pode ser aplicada afim de se conseguir algum grau de envolvimento normativo do sentenciado.

Afim de resumir e finalizar essa seção sobre eficiência organizacional, verifica-se que há três combinações eficazes de metas e consentimento (fig.1):

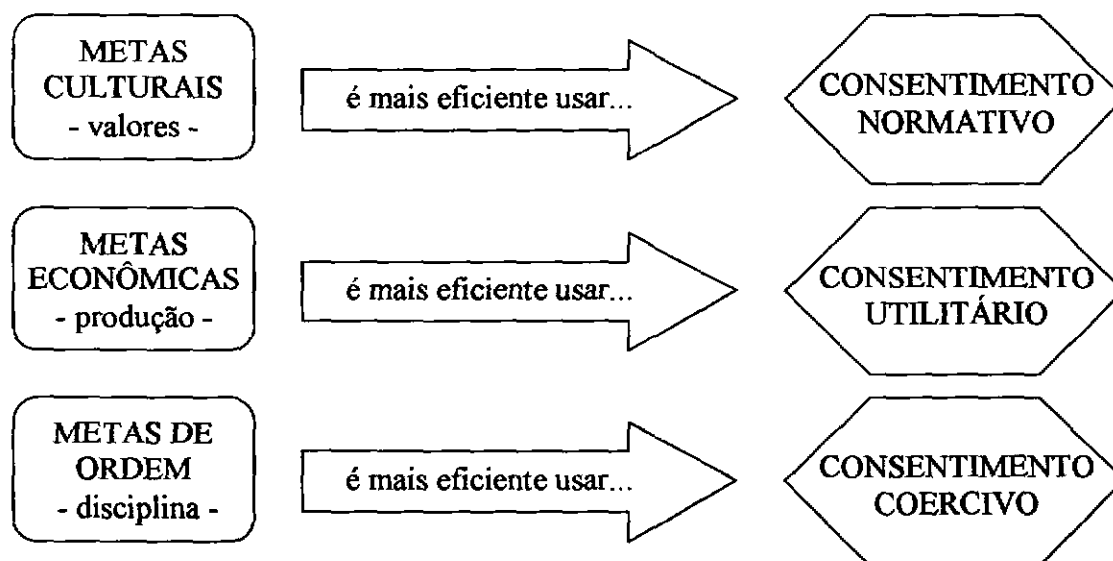


Figura 1: metas e eficiência

As outras seis combinações são menos eficazes que essas três, embora as instituições que possuam tais combinações possam sobreviver e mesmo, de algum modo, atingir suas metas. “Nos seis tipos ineficazes poderíamos esperar encontrar não apenas recursos perdidos, tensão psicológica e social, falta de coordenação e outros sinais de ineficiência, mas também uma pressão no sentido de mudar para um tipo de correlação eficiente”.

Esse instrumental analítico formulado por Etzioni que descrevemos até aqui será utilizado, no capítulo conclusivo, para discutir as possibilidades de eficácia no atingimento das metas da penitenciária.

A estrutura de consentimento é uma característica dos recursos humanos de que a organização dispõe para o atingimento de suas metas. Ou seja, são características dos *meios* disponíveis. Mas a existência, numa organização, de estruturas de consentimento compatíveis e adequadas aos objetivos organizacionais não garantem o atingimento dos resultados e o sucesso do empreendimento. É necessário, também, que a organização seja *organizada e coordenada* adequadamente. A ciência da administração se preocupa com o desenvolvimento de métodos de organização que coordenem e direcionem os *meios* para que eles atinjam, o mais eficientemente possível, os objetivos organizacionais. Os métodos de organização, sua evolução e modernização são temas do próximo capítulo.

3. CONTRIBUIÇÕES DA CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO

3.1. MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

As formas de se executar as práticas administrativas e as rotinas de trabalho de uma organização espelham o arcabouço cultural da sociedade. Dessa forma, o padrão da tomada de decisão no dia a dia das organizações tende a repetir o padrão das relações entre os atores que representam os diversos papéis na sociedade. Os modelos de gestão, as tecnologias e as ferramentas administrativas, em suma, a ciência da administração, se esforça no sentido de desenvolver métodos que direcionem e organizem as rotinas de trabalho existentes de forma que elas dêem conta, da melhor maneira possível, de atingir as metas da organização. A transformação cultural da sociedade faz com que as maneiras de se trabalhar também sejam modificadas. Neste caso, é necessário um novo método para atingir o mesmo objetivo, ou seja, organizar e dirigir a rotina de trabalho de uma outra forma para o atingimento dos objetivos da organização. Se a sociedade ou os objetivos da organização mudam, o modelo de gestão também deve mudar. Sociedades diferentes precisam de diferentes padrões de gerenciamento.

O termo “modernização administrativa⁶” se refere a uma reforma, adaptação, um reordenamento das técnicas e métodos gerenciais com o objetivo de contemplar as transformações da sociedade e proporcionar maior eficiência no atingimento dos resultados da organização. Schwartzman (1996) *apud* Aragão (1997) propõe que as questões relativas à reforma administrativa no setor público podem ser resumidas em duas perguntas: a) como garantir o bom desempenho das instituições? e b) como controlar as instituições de modo a que façam bom uso dos recursos públicos?.

Uma outra teoria diz que são três as questões que os estudiosos procuram responder em suas pesquisas sobre administração pública: a) como se desvencilhar de emaranhado de normas e procedimentos que impedem o alcance de resultados?, b) como motivar os funcionários para que ajam no sentido do alcance dos objetivos públicos? e c) como medir o desempenho das agências públicas e como melhorar os resultados atingidos? Behn (1995) *apud* Aragão (1997).

⁶ Há autores que diferenciam “reforma administrativa” e “modernização administrativa”. A reforma incluiria uma mudança mais radical, mais profunda do que a modernização.

Essas preocupações, portanto, devem estar presentes ao se promover uma modernização administrativa. É necessário distinguir reforma administrativa ou, em outras palavras, reforma do aparelho do Estado com reforma do Estado. “A reforma do Estado é um projeto amplo que diz respeito às várias áreas do governo e, ainda, ao conjunto da sociedade brasileira, enquanto que a reforma do aparelho do Estado tem um escopo mais restrito: está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania” (Bresser Pereira, 1995). Geralmente esses dois tipos de reforma caminham juntos, no entanto, são coisas distintas. A reforma do Estado se preocupa com *que o Estado deve ou não fazer*, já a reforma administrativa ou reforma do aparelho do Estado se preocupa em *como fazer aquilo que tem de ser feito*. Por fim, a reforma administrativa procura aumentar a governança, ou seja, a capacidade do Estado elaborar e implementar políticas públicas. Essa monografia busca analisar uma realidade que envolve aspectos de uma modernização ou reforma administrativa.

A modernização administrativa é, geralmente, parte de um projeto amplo de reforma do Estado. Ela pode acontecer, também, no dia a dia da organização, sempre com o objetivo de melhorar a organização para atingir melhores resultados.

3.2. AS FORMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A REFORMA GERENCIAL BRASILEIRA DE 1995

Foi aprovado, em 1995, pela Câmara de Reforma do Estado do Governo Federal, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Este plano tinha como objetivo definir diretrizes para as reformas que viriam a acontecer no setor público. O primeiro governo Fernando Henrique tinha, como uma de suas prioridades, consolidar um novo modelo de administração pública: o gerencial. Nesse plano, Bresser Pereira (1995) nos oferece um instrumental analítico que divide em três as formas de administração pública: a patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Essas formas evoluem com o passar do tempo e estão diretamente relacionadas com o padrão cultural da sociedade.

No Estado absolutista, a administração pública patrimonialista era predominante. O aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, onde o público e o privado se confundem a todo momento. O Estado é entendido como propriedade do soberano. O nepotismo, a corrupção e o empreguismo eram inerentes ao sistema. O objetivo da

administração era perpetuar a riqueza e o poder do soberano. Bresser Pereira mostra que, com o surgimento do capitalismo industrial e da democracia, tornou-se necessário desenvolver um novo sistema de gestão. A necessidade de fomentar o capitalismo era incompatível com o patrimonialismo. Foi necessário desenvolver, então, um tipo de administração que separasse claramente o público do privado e possibilitasse ao cidadão algum controle sobre o Estado.

Surge então, na segunda metade do século XIX, a administração pública burocrática. Seu surgimento se deu na época do Estado liberal e tinha como principal objetivo o combate à corrupção e ao nepotismo patrimonialista (Bresser Pereira, 1995). Tinha como princípios a impessoalidade, o formalismo, a hierarquia, a idéia de profissionalização e carreira e outras características que Weber identificou como parte do poder racional-legal. Nesse tipo de administração, busca-se controlar *os meios* para que os fins possam ser atingidos sem infringir normas e regulamentos. O pressuposto é de desconfiança do agente público. Deve-se então, criar mecanismos de controle dos processos para que ele não se aproprie ou favoreça terceiros no trato da coisa pública. Como, na época, o Estado liberal era pequeno, tendo como funções básicas a segurança pública e a garantia da propriedade e do contrato, o problema da eficiência não era essencial. *Mais importante do que ser eficiente era controlar os meios*. “A qualidade fundamental da administração pública burocrática é a efetividade no controle de abusos; seu defeito, a ineficiência, a auto-referência, a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos vistos como clientes” (Bresser Pereira, 1995). O problema é que, no século XX, o Estado assumiu um número crescente de serviços sociais (saúde, educação, etc) e papéis econômicos (regulação da economia, provisão de infra-estrutura, etc). Nesse ponto, a rigidez, o formalismo, o excesso de normas e regulamentos e, por fim, a ineficiência gerada por eles passou a ser um problema essencial. Controlar em excesso os meios deixando os resultados em segundo plano tornou-se insustentável. O modelo burocrático não mais atendia às necessidades.

Bresser Pereira (1996) mostra que após a II Guerra Mundial, começam a se fazer presentes as primeiras influências da administração de empresas na administração pública. As idéias de descentralização e flexibilização ganham espaço em todos os governos. No entanto foi a crise que colocou na agenda a reforma do Estado. A desaceleração econômica, os choques do petróleo e o gigantismo do Estado formaram o pilar da crise que se iniciou no final dos anos 70. “A redefinição do papel do Estado na economia e a tentativa de reduzir os gastos públicos na área social (...) foram as duas saídas mais comuns à crise das dimensões

econômica e social do antigo tipo de Estado. Para responder ao esgotamento do modelo burocrático weberiano, foram introduzidos, em larga escala, padrões gerenciais na administração pública (...)” (Abrucio, 1997). Surge, então, a administração pública gerencial, ou gerencialismo, que se baseia nas seguintes idéias:

- O controle por resultados, ou seja, controle sobre os *fins* e a diminuição do controle sobre os *meios*, com o objetivo de aumentar a flexibilidade e agilidade da máquina pública. Esse controle de resultados é feito mediante o acompanhamento de indicadores de desempenho.
- A competição administrada no interior dos governos, buscando uma concorrência construtiva entre as unidades gerenciais internas.
 - A definição precisa dos objetivos e metas das unidades gerenciais.
 - Garantia da autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros.
 - Redução dos níveis hierárquicos.
 - Descentralização administrativa, por meio da delegação da autoridade a unidades gerenciais menores.

Esse novo paradigma gerencial está fundamentado nos princípios da confiança e da descentralização da decisão. Ele se contrapõe à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional. “À avaliação sistemática, à recompensa por desempenho, e à capacitação permanente, que já eram características da boa administração burocrática, acrescentam-se os princípios da orientação para o cidadão-cliente, do controle por resultados, e da competição administrada” (Bresser Pereira, 1995, p.17). A administração privada seria a fonte de experiências e tecnologias que contribuiriam fundamentalmente para essa transformação do setor público.

3.3. A GESTÃO PELA QUALIDADE TOTAL

A introdução de mecanismos e técnicas gerenciais da administração de empresas é parte importante dos projetos de implantação do modelo gerencial. Numa análise dos primeiros quatro anos de execução do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, Bresser Pereira (1999) afirma “escolheu-se, com ampla aceitação, a Gestão pela Qualidade

Total (*Total Quality Control*⁷) como principal estratégia de gerenciamento a ser adotada pelas organizações do Estado. Uma reforma gerencial precisa de uma estratégia de gestão. O controle de qualidade total é uma estratégia empresarial particularmente adequada ao gerenciamento público por adotar vários critérios de excelência além da simples taxa de lucros que, por definição, não existe no governo”. Bresser Pereira explica que, no início dos anos 90, houve uma primeira tentativa de introdução da gestão pela qualidade na administração pública federal. Segundo ele, a tentativa falhou porque as diferenças entre a administração pública e privada não haviam sido bem definidas e porque faltava aos administradores públicos a autonomia necessária para adotar os meios mais adequados de alcançar os resultados desejados.

Sobre esse aspecto, Araújo (2002) mostra que a Gestão pela Qualidade Total (GQT) chegou no Brasil de uma forma atípica. Ela não foi um experimento colocado em discussão primeiramente na academia para depois ser praticado pelas organizações. “Muitos aplicadores da tecnologia não consideraram as enormes distâncias culturais, sociais, econômicas, empresariais que nos separavam das sociedades geradoras dos programas de qualidade. Não lembraram de fazer as devidas reduções a nossa realidade. Essa foi a nossa falha: não considerar a nossa realidade e considerar a realidade de outras sociedades (a americana, a japonesa) como suficiente para a adoção das ferramentas. Os postulados da GQT são impressionantes e podem ser praticados entre nós, desde com a necessária compreensão da nossa realidade” (Araújo, 2002, p.27).

Essas críticas foram incorporadas e importantes para um período de aprendizado com os erros. Após certo tempo, houve uma retomada da GQT. Continuando sua análise sobre a reforma gerencial, Bresser Pereira afirma

“Dentro do contexto da Reforma Gerencial de 95, a gestão pela qualidade total ganhou vida nova. (...) É possível transferir os instrumentos de gerenciamento privado para o serviço público, mas de forma limitada. Pode-se descentralizar, controlar por resultados, incentivar a competição administrada, colocar o foco no cliente, mas a descentralização envolve o controle democrático, os resultados desejados devem ser decididos politicamente, quase-mercados não são mercados, o cliente não é apenas cliente mas cliente-cidadão revestido de poderes que vão além dos direitos do cliente ou do consumidor. Com a explicitação dessas diferenças e o aumento da autonomia e da responsabilização que os dirigentes estão assumindo

⁷ Nota-se que as seguintes siglas são utilizadas como sinônimos: TQC (Total Quality Control), TQM (Total Quality Management), GQT (Gestão da Qualidade Total). Na verdade elas se referem a mesma coisa, considerando que o nome do método ou da ferramenta evoluiu com o tempo e com o seu aprimoramento.

no âmbito da reforma, o controle de qualidade na administração pública ganhou legitimidade e tornou-se a estratégia gerencial oficial para a implementação da reforma” (Bresser Pereira, 1999, p.5).

É importante destacar que uma das causas colocadas por Bresser Pereira para o insucesso na introdução da gestão pela qualidade total no início dos anos 90 foi a falta de autonomia do administrador público. Já no plano de reforma de 1995 haveria maior chance de sucesso da GQT pois este plano tinha como um de seus pilares a constituição de novos tipos de figuras jurídicas que proporcionariam ao administrador a autonomia e flexibilidade necessárias ao atingimento dos objetivos. As organizações sociais, as agências executivas, as agências reguladoras e as OSCIPS são essas novas figuras. Os órgãos governamentais que executavam *serviços não exclusivos de Estado*⁸ como universidades, hospitais, institutos de pesquisa e museus, por exemplo, deveriam ser qualificados dentro das novas figuras jurídicas, que não estariam sujeitas aos mesmos rígidos controles da administração burocrática. Essa, então, era a estratégia para se atingir a autonomia necessária à implementação das reformas.

Entretanto, estudos posteriores⁹ demonstram que, com a extinção do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) em 1999, a implantação dessas novas figuras jurídicas ficou seriamente ameaçada, o que certamente compromete a idéia de proporcionar maior autonomia a certos órgãos da administração pública federal. Dessa forma, a “facilidade” (advinda da autonomia), para implementar novos padrões de gerenciamento nos órgãos federais, virá muito mais lentamente do que se esperava.

Mesmo com a incerteza quanto a diminuição dos controles burocráticos no Brasil, muitas iniciativas se consolidaram na busca da qualidade no serviço público. O prêmio Hélio Beltrão de qualidade, promovido pela Escola Nacional de Administração Pública, já premiou mais de 150 iniciativas de sucesso comprovado, que foram desenvolvidas em mais de 30 instituições, vinculadas a cerca de 15 ministérios do governo federal.

⁸ Bresser Pereira (1995) divide em 4 tipos as atividades desenvolvidas pelo Estado: núcleo estratégico (formulação de políticas públicas), serviços exclusivos de Estado (fiscalização, segurança, etc), serviços não exclusivos de Estado (como referido no texto) e produção de bens e serviços (empresas públicas). A cada um desses tipos foi definida uma estratégia de reforma. Para maiores detalhes, ver Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

⁹ Ver RESENDE, Flávio da Cunha. *Por que as reformas administrativas falham*. Revista Brasileira de Ciências Sociais n° 50, out 2002.

Mas não foi só no Brasil que a gestão pela *qualidade total* tornou-se importante dentro das estratégias de reforma do Estado. Na Inglaterra, esse sistema de gestão se tornou fundamental no segundo momento da reforma. Abrucio (1997) faz um estudo sobre a experiência de reforma inglesa e a divide em três momentos: o *modelo gerencial puro* foi o primeiro modelo de reforma e se preocupava basicamente com o aumento da eficiência e produtividade associado a um forte corte nos gastos no serviço público; num segundo momento surgiu o *consumerism*, que se voltou para a busca da qualidade e efetividade na implantação de políticas públicas; e, por fim, parece surgir uma nova tendência chamada de *Public Service Orientation (PSO)*, onde a preocupação é instituir mecanismos de *accountability*, ou seja, de transparência e responsabilização, e equidade, para que as reformas beneficiem todo o conjunto da população.

Abrucio mostra que essas estratégias de reforma utilizam, também, técnicas surgidas na administração de empresas. Ao analisar o *consumerism*, ele afirma que

“a busca da qualidade dos serviços públicos é outro conceito que o modelo gerencial vem incorporando. Desde a metade da década de 80, o governo britânico vem se utilizando do referencial da qualidade na avaliação de resultados das agências e dos programas. (...) Foi na iniciativa privada que nasceu a abordagem da administração pela qualidade total (*Total Quality Management – TQM*), que posteriormente foi introduzida no setor público. (...) A introdução da perspectiva da qualidade surgiu quase no mesmo momento em que a administração pública voltava suas atenções aos clientes/consumidores. Essa talvez tenha sido uma das principais revoluções no modelo gerencial” (Abrucio, 1997, p.21).

3.4. BREVE HISTÓRICO DA QUALIDADE

A revolução do capitalismo industrial juntamente com os primeiros passos da administração científica possibilitou a produção de bens em massa no final do século XIX e início do século XX. Desde que Taylor se tornou um dos precursores da ciência da administração com o livro *Princípios de Administração Científica*, a ênfase dada à produtividade passou a ser imensa. A qualidade passou a ser relegada à segundo plano. Como interessante exemplo desse momento, Juran (1997) mostra que os primeiros automóveis produzidos em massa vinham com uma caixa de ferramentas, já que o defeito era “líquido e certo” e apenas uma questão de tempo. Mesmo antes da segunda guerra, executivos dos EUA reagiram a esse enfoque e criaram departamentos centrais de inspeção, que focavam na qualidade dos produtos, aplicando métodos estatísticos de controle. Esses departamentos de

inspeção acabaram por desempenhar o papel de propulsores da qualidade na primeira metade do século XX.

No entanto, os primeiros registros de utilização da gestão da qualidade de forma sistemática são advindos da indústria bélica norte-americana. “A grande ironia a ser constatada é que a gestão pela qualidade total surgiu justamente nos Estados Unidos, para aperfeiçoamento da indústria bélica, obtendo à época fantásticos resultados com as técnicas estatísticas de controle de processos formuladas por Deming. Os norte-americanos não enxergaram o potencial da qualidade e abandonaram-na tão logo cessado os conflitos mundiais (...)” (Araújo, 2002, p.23).

Embora os primeiros passos rumo a um sistema de gestão da qualidade tenham sido dados nos EUA, foi no Japão que a qualidade encontrou seu devido valor. Para Juran (1997, p.100), “de longe, o acontecimento mais importante do pós-guerra foi a revolução japonesa na qualidade, que abriu caminho para que o Japão se tornasse uma superpotência econômica”. Antes da segunda guerra, o Japão tinha fama de ser produtor de bens de baixa qualidade. Para reagir a esse fato as empresas por meio da Keidaren (Federação Japonesa das Organizações Econômicas) e da JUSE (União dos Cientistas e Engenheiros Japoneses) passaram a atuar conjuntamente da seguinte forma:

- Enviaram equipes ao exterior para aprender como outros países alcançaram a qualidade;
- Traduziram literatura estrangeira sobre o assunto para o japonês;
- Convidaram dois especialistas norte-americanos, W. Edwards Deming e Joseph Juran para dar conferências sobre o assunto. (Juran, 1997, p.101)

Esse esforço foi o pontapé inicial para a implementação da gestão da qualidade nas empresas japonesas. Houve grande receptividade, já que os executivos estavam abertos à mudanças, especialmente depois do choque da derrota na segunda guerra. “A consequência foi à reestruturação da indústria japonesa que de precária, imitadora e de fama bastante duvidosa passou a sinônimo de garantia de produtos com alto padrão de performance. Com isso, o Japão do pós-guerra transformou-se em potência econômica graças à força e agressividade de suas exportações, conquistando mercados que jamais se imaginaria dominados por outros que não os norte-americanos” (Araújo, 2002, p.23).

Não havia, entretanto, um nome específico para essas ações rumo à qualidade. Houve então uma certa sistematização dos métodos de gestão da qualidade o que se passou a chamar de Gestão da Qualidade Total ou GQT. As idéias da GQT foram, então, amplamente divulgadas. Atualmente, mesmo que não utilize especificamente esses métodos, a gestão de todas as organizações baseia-se, em grande medida, em postulados surgidos com a gestão da qualidade e já incorporados na cultura empresarial.

Esta sistematização, entretanto, se deu num período no qual surgiram um “sem número” de novas tecnologias de gestão. Juran (1997, p.102) afirma “para tornar tudo mais difícil, grande parte da nossa sociedade parece fascinada por modismos, como ‘excelência’ e ‘reengenharia’. Em geral, são apenas novos rótulos para conceitos antigos e bem conhecidos. Mas alguns gerentes não percebem isso, de forma que existe um mercado para esses modismos”.

Araújo (2003, p.23) mostra que a ampla utilização e a consolidação da gestão da qualidade no Brasil reafirmaram que GQT “tem uma posição importante nas empresas e, afortunadamente, longe da terrível fama de modismo”. O movimento pela qualidade, portanto, não é uma inovação ou algo “de momento” e sim uma preocupação constante das organizações desde o surgimento administração científica e da produção em larga escala.

A essência da GQT pode ser resumida numa frase: “todos os conceitos e aplicações de qualidade se fundem em dois pontos: satisfação do cliente e cumprimento de normas e especificações” (Cunha, 2003). Seus principais autores são: Deming¹⁰, Juran¹¹, Crosby¹², Ishikawa¹³ e Feigenbaum¹⁴.

Essa tecnologia, entretanto, vem se transformando com o tempo. A incorporação das críticas a ela dirigidas ocasionou grandes mudanças no foco da GQT. Um exemplo disso são as normas ISO. Essas normas foram criadas para serem referência na certificação de empresas que implantaram sistemas de qualidade. A empresa obtém a certificação apenas se cumprir todos os requisitos desse sistema de normatização.

¹⁰ DEMING, W. Edward. *Qualidade: a revolução da administração*. Rio de Janeiro: Marques-Saraiva, 1990.

¹¹ JURAN, J. M., GRYNA, Frank M. *Controle da qualidade*. São Paulo: Mackon, 1991.

¹² CROSBY, Philip B. *Quality is free*. Nova Iorque: New American Library, 1979.

¹³ ISHIKAWA, Kaoru. *Controle de qualidade total: à maneira japonesa*. Rio de Janeiro: Campus, 1993.

¹⁴ FEIGENBAUM, Armand V. *Controle da qualidade total*. São Paulo: Makron Books, 1994, v.1.

Em 1984, na primeira edição das normas ISO, a idéia era observar o controle de qualidade com foco no produto. O objetivo era verificar se o produto, ao sair da linha de produção, atendia a todas as especificações. A ação da empresa, então, era reativa. O produto de acordo com as normas era aprovado para ir ao mercado e o que não passava na inspeção era tirado de circulação. Esse conceito evoluiu e, em 1992, as normas passaram a exigir a garantia da qualidade. Na garantia da qualidade o foco era o processo e o cumprimento do padrão. Se o produto não atingia a qualidade necessária tinha-se que verificar o processo para observar onde estava a falha. O processo era corrigido e, então, padronizado. A ação era pró-ativa já que a idéia era prevenir falhas e atingir o “erro zero”. No ano de 2000 ocorreu a última revisão da norma ISO e atingiu-se o conceito da gestão da qualidade. Na gestão da qualidade não basta que o produto atenda às especificações nem tampouco que o processo seja padronizado, é necessário, também, que a organização tenha metas corporativas e alinhadas. Ou seja, cada setor da organização deve ter metas e essas metas devem ser alinhadas a meta corporativa.

No Brasil, a Gestão pela Qualidade Total apareceu com grande força no início dos anos 90 no contexto da abertura econômica. O governo Collor promoveu a drástica redução das tarifas de importação o que fez com que as empresas brasileiras tivessem que promover uma revolução na produtividade e qualidade para serem competitivas e sobreviverem no mercado. A implantação de sistemas de gestão de qualidade total foi parte importante dessa estratégia de sobrevivência. Entretanto, pensava-se que essa tecnologia teria perdido força no Brasil a partir da segunda metade da década de 90. Uma pesquisa da Fundação Getúlio Vargas, no entanto, aponta para outra direção.

A pesquisa intitulada *Aplicação das tecnologias de gestão organizacional*, que entrevistou 30 profissionais de alta gerência em empresas representativas do Estado do Rio de Janeiro, evidenciou que GQT “obteve a maior relevância entre as ferramentas pesquisadas e se mostra como uma tecnologia consolidada, presente num número expressivo de empresas, se considerados os dados da pesquisa” (Araújo, 2003, p.1).

A empresa de consultoria *Bain & Company* realiza anualmente, desde 1993, um estudo mundial que objetiva identificar quais são as ferramentas de gerenciamento que mais são utilizadas nas empresas e qual o grau de satisfação dos executivos que as utilizam. Mais de 6.300 executivos foram entrevistados em 60 países. A amostra brasileira da pesquisa

No Brasil		
Ferramenta	2000	2001
1. Planejamento Estratégico	89%	91%
2. Missão/Visão	70%	74%
3. Benchmarking	78%	83%
4. Terceirização	62%	65%
5. Aferição da Satisfação do Cliente	68%	84%
6. Estratégias de Crescimento	55%	70%
7. Alianças Estratégicas	50%	66%
8. Remuneração por Desempenho	61%	77%
9. Segmentação de Clientes	70%	80%
10. Competências Essenciais	32%	49%
11. Gestão da Qualidade Total (TQM)	60%	67%
12. Redução do Tempo de Ciclo	37%	45%
13. Reengenharia	30%	33%
14. <i>Balanced Scorecard</i>	30%	56%
15. Gestão do Relacionamento com o Cliente (CRM)	33%	67%
16. Planejamento de Cenário	48%	63%
17. Gestão do Conhecimento	22%	50%
18. Análise de Valor para o Acionista	39%	56%
19. Integração da Cadeia de Fornecimento	43%	59%
20. Gestão Baseada em Atividades (ABM)	32%	46%
21. Marketing Um-a-Um	17%	29%
22. Equipes de Integração em Fusões	15%	22%
23. <i>Corporate Venturing</i> (Incubação de Negócios)	9%	16%
24. Análise de Opções Reais	10%	17%
25. Análise de Ruptura de Mercado	9%	2%

Figura 2 – Evolução no uso das ferramentas no Brasil
 Fonte: Bain & Company

publicada em 2002¹⁵, mostrou que as ferramentas mais utilizadas no país são: *Planejamento Estratégico*, *Missão/Visão*, e *Benchmarking*. A *Gestão pela Qualidade Total* ficou em 11º lugar – como pode ser observado na figura 2 – e em 2001, era utilizada por 67% das empresas pesquisadas.

Já essa mesma pesquisa também perguntou aos executivos qual nota eles dariam (de 1 a 5, em escala ascendente) no que diz respeito a satisfação com as ferramentas utilizadas. A maior média mundial coube a *Remuneração por desempenho* atingindo 4,10, e a maior nota da amostra brasileira ficou com a *Gestão pela Qualidade Total*, que recebeu nota 4,41 – um valor bem acima da maior nota mundial – o que mostra que os executivos brasileiros estão especialmente satisfeitos com o uso da GQT.

¹⁵ Houve diversas publicações da pesquisa, como por exemplo no periódico HSM Management, nº 31, mar/abr 2002, p.138.

A figura 3 mostra a evolução do uso e da satisfação pela *Gestão pela Qualidade Total* em nível mundial desde o início da pesquisa, em 1993.

Nota-se que, o uso da ferramenta sofreu um certo declínio na segunda metade da década de 90 e parece ter uma ligeira recuperação a partir de 2000. A satisfação com o uso da

ferramenta, segundo os executivos, manteve-se próximo do valor 4, um dado que indica uma satisfação média-alta.

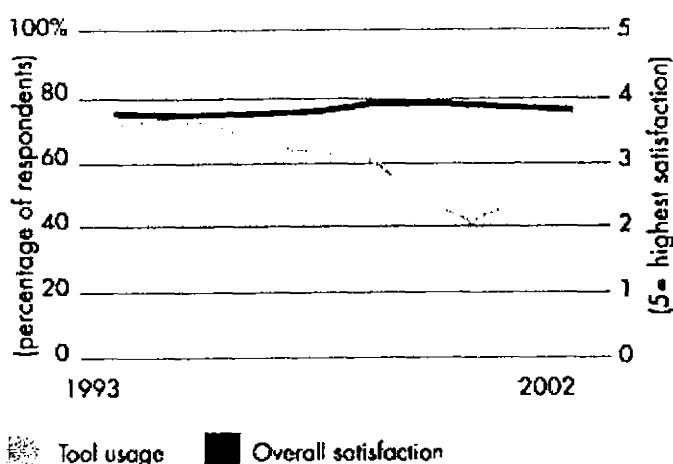


Figura 3 – Uso mundial da ferramenta Gestão pela Qualidade Total
Fonte: Darrell, 2004.

Entretanto, a pesquisa de 2002 também mostra que os brasileiros estão particularmente desapontados com as ferramentas de gerenciamento – 60% disseram que a maioria das ferramentas utilizadas por eles não deram certo – já a média mundial cai para 28%. Esse dado pode mostrar as dificuldades para se implementar as ferramentas. Noventa por cento dos executivos afirmam que é pressuposto fundamental o apoio “de cima a baixo” na empresa, para garantir o atingimento dos resultados na implantação das ferramentas. Esses dados indicam que é possível que a ferramenta implantada proporcione os resultados almejados desde que ela conte com total apoio no processo de sua implantação na organização.

3.5. O SISTEMA DE GESTÃO DA QUALIDADE E O MÉTODO PDCA

Descrevem-se, nesta monografia, as características da Gestão pela Qualidade Total e do método PDCA, método esse que é a base da GQT. A implantação do Modelo Referencial de Gestão Prisional (MRGP), objeto de análise deste trabalho, não significa a implantação, *strictu sensu*, de um sistema de qualidade total nas penitenciárias. Entretanto, a base conceitual utilizada pelos consultores do Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG) na elaboração do modelo de gestão prisional é toda baseada no sistema de gestão da qualidade e no método PDCA. Por esse motivo descreve-se, aqui, este método. A base teórica utilizada é

Campos (2004) do professor Vicente Falconi Campos, uma das referências mundiais em qualidade¹⁶ e consultor do INDG.

É necessário primeiramente definir qualidade. Qualidade, resumidamente, poderia ser definida como a busca pela perfeição a fim de se encantar clientes (Araújo, 2002). Ou então, “produto ou serviço de qualidade é aquele que atende perfeitamente, de forma confiável, de forma acessível, de forma segura e no tempo certo, as necessidades do cliente” (Campos, 2004). Qualidade busca, portanto, a satisfação. A palavra “total” significa satisfação para todas as pessoas: clientes, acionistas, empregados e a sociedade em geral (Campos, 2004).

O sistema de gestão da qualidade está sistematizado na figura 4. A análise desta figura permite perceber que esse sistema está dividido em três grandes fases.

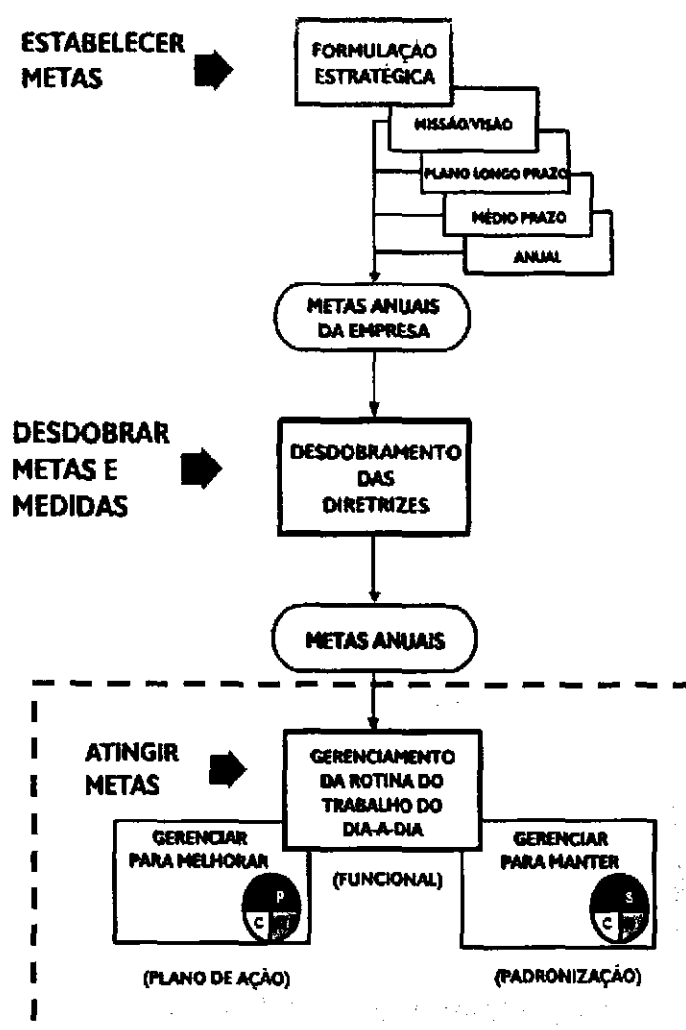


Figura 4 – Sistema de gestão da qualidade

A *Formulação estratégica* é realizada com a alta direção da organização. Nesta etapa, são definidas a missão, os planos de curto, médio e longo prazos e, principalmente, serão estabelecidas as metas a serem atingidas. Uma meta é composta de objetivo, valor e prazo.

Uma vez definidas as metas globais, deve-se proceder o *Desdobramento das diretrizes*. Nesta etapa, as metas definidas pela alta administração serão subdivididas entre as unidades gerenciais da organização. Defini-se, também, qual a responsabilidade de cada unidade gerencial, ou seja, sua função dentro da organização.

¹⁶ Segundo o periódico norte-americano *Quality Progress*, que identificou as “21 vozes da qualidade no século XX”.

Por fim, em cada unidade gerencial, deve-se proceder o *Gerenciamento da rotina*. Nesse momento, o dia a dia da organização deve ser gerenciado de forma a atingir as metas estabelecidas. A função e responsabilidade de cada funcionário é definida e seu processo de trabalho padronizado. Os resultados dos processos são medidos e comparados com as metas estabelecidas. São executadas ações corretivas no processo, quando as metas não forem atingidas.

Para isso, utilizam-se duas formas de gestão: o *gerenciamento para melhorar*, que busca rever o processo e aprimorá-lo de forma a atingir melhores resultados; e o *gerenciamento para manter*, que busca garantir o cumprimento do padrão para que o resultado seja produzido sempre com a mesma qualidade. Ambas as formas utilizam o PDCA como método de gerenciamento. O PDCA (*plan, do, check, act*) significa planejar, fazer, verificar se a ação atingiu os resultados planejados, e agir corretivamente, caso não tenha atingido e padronizar caso tenha havido sucesso na ação. O PDCA utilizado no gerenciamento para melhorar resultados está detalhado na figura 5.

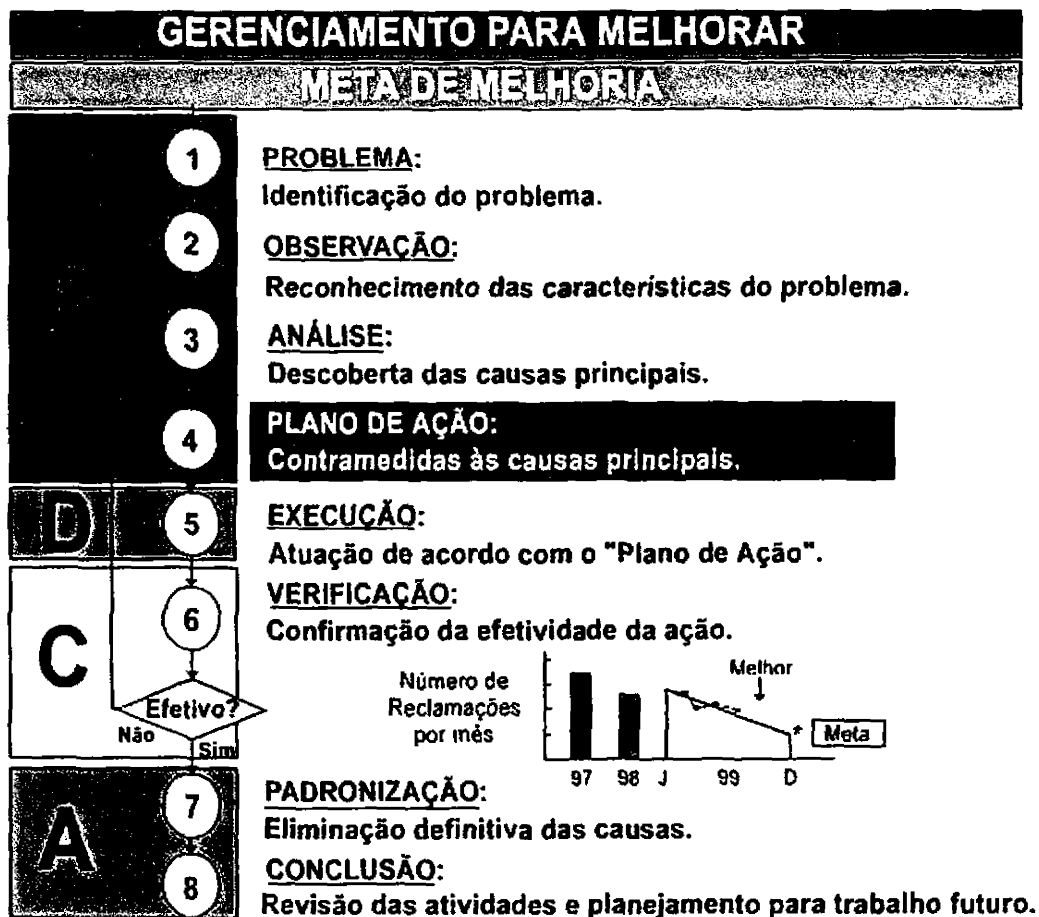


Figura 5 – Detalhamento do PDCA de melhorias

Fonte: Campos (2004)

Deve-se utilizar o PDCA para atingir metas. O primeiro passo é identificar o problema. Problema é um resultado não atingido, ou seja, uma meta não atingida (número 1 na figura). Em seguida faz-se a análise do fenômeno onde é realizado um levantamento de informações para conhecer as características do problema (nº 2). Uma vez que o problema está bem conhecido, realiza-se a análise de processo de trabalho para identificar quais as causas principais daquele problema. Nesta etapa (nº 3), pode-se utilizar o *brainstorming* para, juntamente com a equipe de trabalho, identificar as causas fundamentais do resultado não atingido. Normalmente, há algo no processo que pode ser melhorado afim de se conseguir melhor resultado.

A próxima etapa é a construção de um plano de ação (nº 4) que ataque às causas principais do problema. O plano é executado (nº 5) e o resultado do plano avaliado, por meio da análise de indicadores de desempenho (nº 6). Neste momento é feita a pergunta: o plano conseguiu eliminar ou reduzir bastante as causas principais do problema? Se não, deve-se voltar para a etapa 2 e repetir o processo. Neste caso, provavelmente não se conheceu bem o problema, as causas principais não foram bem identificadas ou o plano de ação foi ineficaz para atacar as causas.

Uma vez que o plano de ação tenha atingido os resultados esperados deve-se padronizar o processo de trabalho que deu certo, se for o caso (nº 7). Mas não se padroniza tudo. *Padroniza-se apenas as tarefas críticas*. Uma tarefa crítica é aquela que, se não executada corretamente, coloca em risco os resultados da organização. Existem critérios para se identificar o grau de criticidade da tarefa. Quanto mais critérios a tarefa atender, mais crítica ela é. Os critérios são:

- a) várias pessoas realizam a tarefa;
- b) tarefa é repetitiva;
- c) a má realização da tarefa proporciona um alto risco financeiro, de segurança ou de qualidade para a organização;
- d) tarefa é complexa;
- e) a má realização da tarefa provoca retrabalho;
- f) tarefa que envolve relação direta com cliente final.

A vantagem da padronização está em desenvolver um processo que, se realizado, garante a qualidade do produto ou serviço. A padronização permite o aumento da

previsibilidade da organização. É uma vantagem para os clientes internos, já que cada unidade gerencial tem a certeza de que o produto ou serviço de uma outra unidade gerencial será entregue (produto) ou prestado (serviço) de acordo com o planejado. Facilita a distribuição do trabalho interno na medida em que identifica com precisão a competência e a responsabilidade de cada unidade gerencial. Também é considerada uma vantagem para os clientes externos já que eles podem ter a certeza de que o produto ou serviço terá sempre a qualidade garantida.

Do ponto de vista dos gestores da organização a padronização tem um número maior de vantagens. Ela facilita o treinamento de novos funcionários, diminui a necessidade de interferência freqüente no trabalho dos subordinados, reduz o esforço de procurar a solução de um problema repetidas vezes e facilita o planejamento do trabalho diário.

Entretanto, um padrão definido para determinada tarefa deve ser aprimorado e alterado com o tempo. A execução do método PDCA pode produzir uma revisão do padrão de trabalho. É possível que o padrão anteriormente estabelecido não mais atenda os objetivos e metas de melhoria ou que não haja padrão para aquela rotina. Ele deve, portanto, ser criado ou alterado utilizando-se o método PDCA.

Nota-se que, a construção de fluxogramas dos processos de trabalho é fundamental para a aplicação do PDCA. Os processos de trabalho críticos devem estar escritos em formato de fluxograma¹⁷. E, dentro do fluxograma, quando houver uma tarefa crítica, que necessite de maior detalhamento é construído um procedimento operacional padrão (POP)¹⁸, um documento que identifica, passo a passo, as etapas necessárias para se cumprir determinada tarefa.

É importante destacar que nem todos processos necessitam de um procedimento operacional padrão. Caso o processo seja facilmente entendível apenas com os fluxos, não há a necessidade nenhum POP. Entretanto, caso exista uma tarefa específica de alta complexidade ou que seja crítica¹⁹, é produzido um POP para explicá-la melhor.

¹⁷ Para exemplo de fluxograma, vide anexo A.

¹⁸ Para exemplo de procedimento operacional padrão, vide anexo B.

¹⁹ O capítulo 3 discute o que é uma tarefa crítica.

Uma vez que se identificou que o processo padronizado atende aos objetivos, deve-se garantir a execução desse processo para que os resultados continuem sendo atingidos. Ou seja, não basta padronizar. É necessário gerenciar para que o padrão seja sempre cumprido. O método para gerenciar o cumprimento do padrão é o mesmo método PDCA. Só que, neste caso, ele se chama SDCA. O “S” significa *standart* ou padrão. Esse método está detalhado na figura 6.

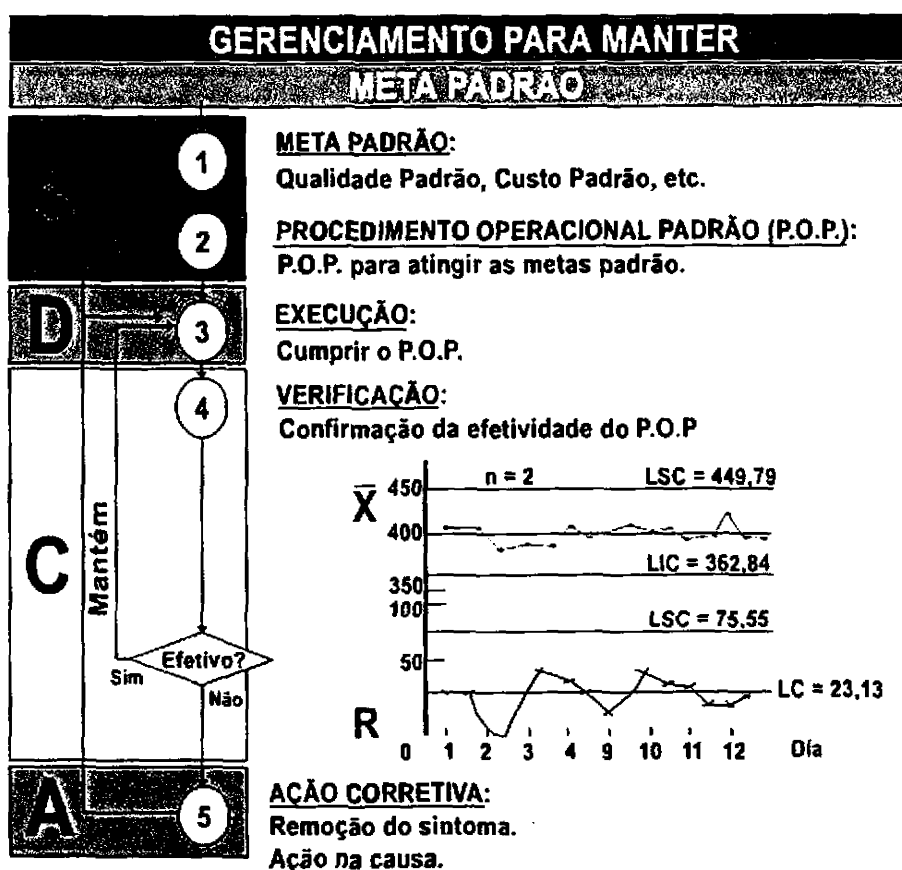


Figura 6 – Detalhamento do PDCA para manter resultados
Fonte: Campos (2004)

Nele, o primeiro passo é estabelecer a meta padrão (nº 1). Essa meta define as características do produto ou serviço que deve ser o resultado daquela tarefa. É, então, construído um procedimento padrão que detalha as tarefas críticas que, se executadas, garantirão que o resultado do procedimento atenda às necessidades (nº 2). Esse procedimento é inserido no documento chamado POP. Deve-se, então, treinar os operadores para que eles saibam realizar o POP. O POP serve de referência para o trabalho e deve ser executado (nº 3) no dia a dia da organização.

O próximo passo do método é verificar se esse procedimento está, de fato, sendo cumprido (nº 4). As auditorias são um importante instrumento neste momento pois detectam as anomalias e incentivam o cumprimento do padrão.

Se forem identificadas anomalias, ou seja, não cumprimento do POP, essas anomalias devem ser tratadas. Ou o padrão deve ser revisado porque surgiu uma maneira melhor de se realizar a tarefa ou os operadores devem ser retreinados e incentivados a cumprir o procedimento padrão.

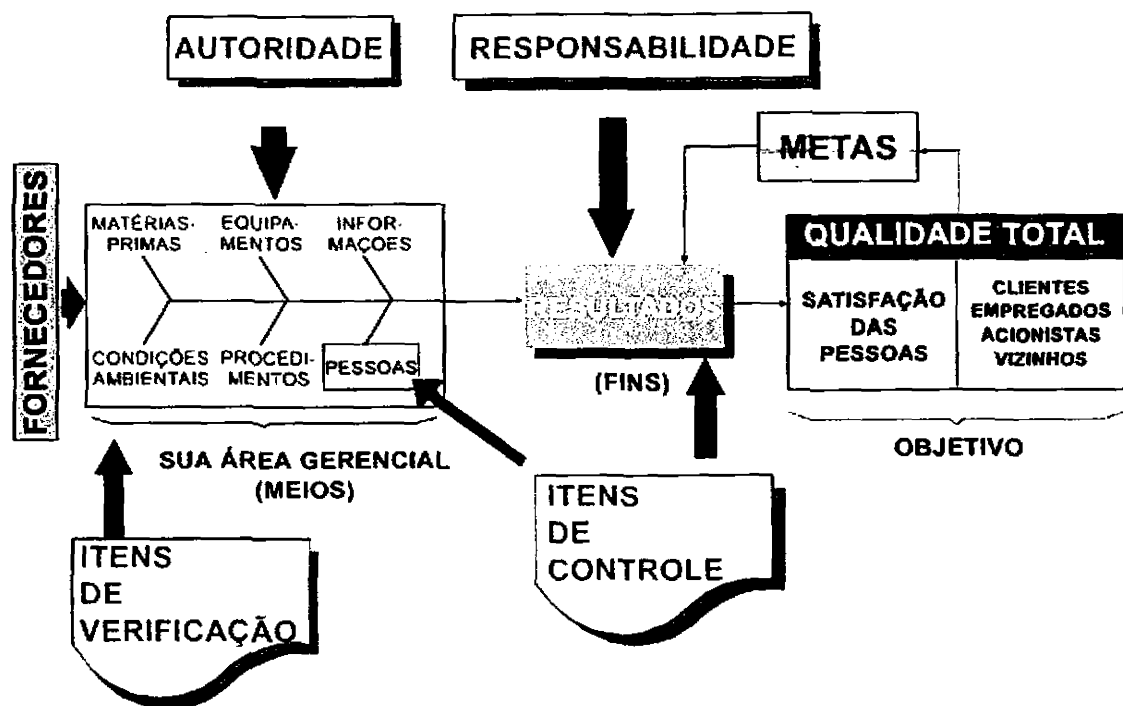


Figura 7 – Características básicas do processo gerencial
 Fonte: Campos (2004)

Cabe, agora, mostrar esquema (fig. 7) que resume das características básicas do processo gerencial, segundo Campos (2004). Para que possam ser cobrados os resultados de determinado gerente, ele deve ter autoridade sobre os meios (processos) que dizem respeito àquele indicador de desempenho. Os indicadores de desempenho do processo são chamados *itens de verificação* e os indicadores de desempenho dos resultados são chamados *itens de controle*. O foco do sistema de qualidade total está trabalhar os processos para que o melhoramento deles possibilite o atingimento das metas organizacionais. Por esse motivo é importante a criação de itens de verificação que vão avaliar se o processo está caminhando conforme planejado. Por fim são avaliados os itens de controle para observar se o processo atingiu aos resultados que propunha.

Por fim, é importante destacar que, para o bom funcionamento do sistema de gestão, cada tipo de trabalho dentro da organização conta com uma função específica. Numa situação de normalidade, o objetivo do nível gerencial e do nível operacional é atingir metas e cumprir padrões, respectivamente. Numa situação onde ocorrem anomalias, ou seja, os procedimentos padrões não estão sendo cumpridos, cada tipo de trabalho também tem uma função específica. A figura 8 sistematiza essas funções.

		Tipo de Trabalho Exercido em cada Função	
		SITUAÇÃO → FUNÇÕES ↓	
		NORMAL	OCORRÊNCIA DE ANOMALIAS
GERENCIAIS	DIREÇÃO	* Estabelece METAS que garantem a sobrevivência da empresa a partir do plano estratégico.	* Estabelece METAS para corrigir a "Situação Atual". * Compreende o "Relatório da Situação Atual".
	GERENCIAMENTO	* Atinge METAS (PDCA). * Treina função supervisão.	* Faz, semestralmente, o "Relatório da Situação Atual" para a chefia. * Elimina as anomalias crônicas, atuando nas causas fundamentais (PDCA). * Revê periodicamente as anomalias detectando as anomalias crônicas (Análise de Pareto). * Verifica diariamente as anomalias no local de ocorrência, atuando complementarmente à função supervisão.
OPERACIONAIS	SUPERVISÃO	* Verifica se a função operação está cumprindo os procedimentos operacionais padrão. * Treina a função operação.	* Registra as anomalias e relata para a função gerencial. * Conduz Análise das Anomalias, atacando as causas imediatas (p. ex.: o padrão foi cumprido?).
	OPERAÇÃO	* Cumpre os <u>Procedimentos Operacionais Padrão</u> .	* Relata as anomalias.

Figura 8 – Tipo de trabalho exercido em cada função
Fonte: Campos (2004)

Observa-se, neste modelo de gestão, cabem às funções operacionais (supervisão e operação) nada mais que o cumprimento de procedimentos padrões. No limite, e sob uma visão crítica, o funcionamento desse modelo é um ótimo objeto de estudo para os mesmos autores que analisam a prisão. Foucault (1987) diz que o sucesso do poder disciplinar se deve sem dúvida ao uso de instrumentos simples: o olhar hierárquico, a sanção normalizadora e sua combinação num procedimento que lhe é específico, o exame. O olhar da chefia, a necessidade de se atingir metas e as auditorias seriam bons exemplos desses instrumentos. Há ainda uma similaridade de nomenclatura da gestão da qualidade e do argumento de Foucault: nas auditorias, o não cumprimento de um padrão se chama *não conformidade*. A interessante passagem do texto de Foucault diz "a disciplina traz consigo uma maneira específica de punir,

e que é apenas um modelo reduzido de tribunal. O que pertence à penalidade disciplinar é a inobservância, tudo o que está inadequado à regra, tudo o que se afasta dela, os desvios. É passível de pena o campo indefinido do não-conforme (...)" (Foucault, 1987, p. 149).

Apesar das críticas de que o sistema de padronização faz dos trabalhadores meras "máquinas" de cumprir padrões, esse sistema tem obtido sucesso no Brasil e no mundo, como parte do sistema de gestão da qualidade.

O Modelo Referencial de Gestão Prisional se baseia, portanto, na Gestão da Qualidade Total, e a análise de sua implantação e implementação deve ser feita levando-se em consideração os pré-requisitos necessários à consolidação de sistemas de gestão pela qualidade. Essa análise é feita nos capítulos 5 e 6.

4. O SISTEMA PENITENCIÁRIO DE MINAS GERAIS

4.1. CONCEITUAÇÃO E MARCO LEGAL

“O sistema prisional brasileiro pode ser entendido como o conjunto de instituições que se ocupam da execução da pena privativa de liberdade daqueles indivíduos que, por ação ou omissão, transgrediram a lei penal” (Ribeiro, 2003). No Brasil, não há um sistema penitenciário uniforme, e sim muitos, já que cada estado administra o seu de uma forma específica. Entretanto, como afirma Andrade (2001), as diretrizes gerais dos sistemas são traçadas em âmbito nacional, por um órgão da Administração Pública Federal: o Ministério da Justiça. A maioria das normas relacionadas à execução penal são federais, cabendo aos Estados somente a competência de legislar de forma suplementar.

A Constituição Federal, o Código Penal e a Lei de Execuções Penais são as normas mais importantes no que diz respeito à execução penal. Na Constituição estão presentes algumas garantias para proteção da população prisional, tais como a individualização da pena e respeito à integridade física e moral. No Código Penal estão estabelecidos os diferentes regimes de cumprimento de pena e as regras aplicáveis a cada um deles, além de outros dispositivos sobre a individualização da pena.

A Lei de Execução Penal Federal²⁰ é a grande norteadora da execução da pena e do funcionamento do sistema penitenciário. É uma lei considerada moderna, focalizando a ressocialização e a recuperação em detrimento de uma postura simplesmente punitiva. Ela detalha os direitos e deveres do sentenciado e normatiza os serviços que a instituição penitenciária deve fornecer aos seus internos.

“As ferramentas que a LEP se utiliza para o alcance desses objetivos são a classificação, a assistência, o trabalho, o estabelecimento de direitos, deveres e normas disciplinares e os regimes de cumprimento de pena. Tais instrumentos funcionam como mecanismos de socialização do condenado durante o cumprimento de sua pena” (Andrade, 2001).

²⁰ Lei nº 7.210 de 1984.

A classificação é o momento inicial onde o condenado será avaliado por uma comissão multidisciplinar que produzirá o exame criminológico cujo laudo deve orientar uma política individualizada de recuperação.

A LEP garante ao preso a assistência material, de saúde, jurídica, educacional, social e religiosa²¹. Garante também assistência ao egresso que acaba de cumprir a pena, ao prever orientação e apoio para reintegrá-lo à vida em liberdade.

O trabalho, entendido como uma das mais eficientes estratégias de recuperação, está previsto e regulamentado na LEP. “O condenado à pena privativa de liberdade está obrigado ao trabalho na medida de suas aptidões e capacidade” (art.31). No caso de preso provisório o trabalho não é obrigatório e está restrito a ser feito dentro do estabelecimento penal. Como incentivo ao trabalho, foi criado o sistema de remissão, pelo qual o condenado que cumpre pena em regime fechado ou semi-aberto pode remir parte do tempo de execução da pena. A cada três dias trabalhados, reduz-se um dia de cumprimento da pena.

Essa mesma lei também discrimina detalhadamente os direitos e deveres do preso, e regulamenta a disciplina. Essas regras garantem ao condenado, teoricamente, segurança ao definir qual o tratamento que ele deve receber das autoridades penitenciárias. As faltas disciplinares são classificadas em leves, médias e graves. As graves são descritas na lei. Os estados tem a competência de indicar quais são as faltas médias e leves bem como determinar as sanções aplicáveis em cada caso.

As sanções disciplinares são identificadas, variando de uma simples advertência verbal, até o isolamento “na própria cela ou em local adequado”. As recompensas são identificadas como sendo o elogio e a concessão de regalias.

No que se refere ao sistema administrativo, a LEP identifica e determina as competências dos órgãos responsáveis por implementar a execução penal. São eles: o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, o Juízo da Execução (vara da justiça especializada em execução penal), o Ministério Público, o Conselho Penitenciário, os Departamentos Penitenciários (nacional e local), o Patronato e o Conselho da Comunidade.

²¹ A lei garante ao interno a participação em atividades religiosas organizadas no interior da unidade penitenciária, com liberdade de culto, e a posse de livros de instrução religiosa.

Os Departamentos Penitenciários, acima citados, podem ser criados pelos estados e têm a finalidade de supervisionar e coordenar os estabelecimentos penitenciários dentro de seu território. A forma de organização desse departamento, bem como a forma como ele irá coordenar as unidades prisionais varia de acordo com a orientação de cada estado.

Cabe, também, às unidades da federação a nomeação dos diretores dos estabelecimentos penais. Entretanto, essa nomeação deve se dar respeitando o art. 75 da LEP, que estabelece que o perfil do diretor de estabelecimento penal deve atender as seguintes requisitos:

1. ser portador de um diploma de nível superior em alguma das seguintes áreas:
Direito, Psicologia, Ciências Sociais, Pedagogia ou Serviços Sociais;
2. possuir experiência administrativa na área;
3. ter idoneidade moral e reconhecida aptidão para o desempenho da função.

O diretor deverá, também, residir próximo ao estabelecimento e dedicar tempo integral ao desempenho da função.

Esse diretor coordenará o corpo de servidores da unidade. A esse corpo de servidores cabe a responsabilidade de custodiar o sentenciado e promover a assistência a ele. Com relação ao servidor, a LEP estabelece que o quadro de pessoal será organizado em diferentes categorias funcionais, de acordo com as necessidades e com a especificação de atribuições. O art. 77 diz que a escolha o pessoal administrativo, especializado, de instrução técnica e de vigilância atenderá a vocação, preparação profissional e antecedentes pessoais do candidato. O §1º desse mesmo artigo diz que o ingresso, progressão e ascensão desses profissionais dependerão de cursos específicos de formação e, uma vez no exercício no cargo, os servidores devem ser periodicamente reciclados.

No que tange aos locais de custódia, o art. 84 determina que o preso provisório deve ficar separado do preso condenado e que o preso primário cumprirá pena em seção distinta daquela reservada para os reincidentes.

A LEP define, também, quais são os tipos de estabelecimentos penais responsáveis pela execução penal:

- A penitenciária destina-se ao condenado à pena de reclusão, em regime fechado. Nela, o condenado será alojado em cela individual que conterà dormitório, aparelho sanitário e lavatório;
- A colônia agrícola ou industrial destina-se ao cumprimento de pena em regime semi-aberto. Neste caso, o condenado poderá ser alojado em cela coletiva.
- A casa do albergado destina-se ao cumprimento da pena privativa de liberdade, em regime aberto. O prédio deve situar-se em centro urbano e caracterizar-se pela ausência de obstáculos físicos contra a fuga.
- No centro de observação deverão ser realizados os exames gerais e criminológico. Esse centro deverá ser instalado em unidade autônoma ou anexo ao estabelecimento penal. Na falta do centro os exames poderão ser realizados pela Comissão Técnica de Classificação;
- O hospital de custódia e tratamento psiquiátrico destina-se aos inimputáveis e semi-inimputáveis, para fins de cumprir medida de segurança;
- A cadeia pública destina-se ao recolhimento de presos provisórios. Estes também devem ser alojados em cela individual, com dormitório, sanitário e lavatório.

A lei 11.404, denominada Lei de Execução Penal Estadual estabelece algumas peculiaridades como um estabelecimento específico para o jovem de 18 a 21 anos, mas não apresenta grandes diferenças quando a LEP federal.

É necessário também descrever em linhas gerais os tipos de pena vigente no país. O Código Penal estabelece três tipos de penas: *privativas de liberdade*, *restritivas de direito* e *multa*.

As penas *privativas de liberdade* consistem em retirar do condenado sua liberdade, recolhendo-o a algum estabelecimento prisional por determinado espaço de tempo. Elas podem ser cumpridas em regime fechado, semi-aberto ou aberto. A pena deve ser executada de forma progressiva com a transferência para um regime menos rigoroso de acordo com o tempo de pena cumprido e com o comportamento do indivíduo. A hipótese de regressão a um regime mais rigoroso também está prevista em caso de mal comportamento.

“O regime fechado é aquele em que a execução da pena se faz em estabelecimento penal de segurança máxima ou média. Nesse regime, o condenado fica sujeito a trabalho

dentro do estabelecimento no período diurno e a isolamento durante o repouso noturno. É possível o trabalho externo em serviços ou obras públicas” (Rocha, 1999).

No regime semi-aberto, cumprido em colônias penais, o condenado fica sujeito ao trabalho em comum durante o dia. É permitido o trabalho externo e também a frequência a cursos profissionalizantes, supletivos, e de ensino fundamental, médio e superior.

O regime aberto é cumprido em casas de albergado. Ao condenado é permitido realizar atividades externas no período diurno e deve recolher-se no período noturno e nos dias de folga.

O segundo tipo de pena corresponde às penas *restritivas de direito*. Pode assumir as formas de prestação de serviço à comunidade, interdição temporária de direitos (como proibição do exercício de atividade pública, suspensão da habilitação de direção de veículo e outras) e limitação de fim de semana.

Por fim, a pena de *multa* consiste na imposição ao condenado da obrigação de pagar uma quantia em dinheiro, de forma a atingir o patrimônio do condenado.

Além das penas há também as medidas de segurança, um outro tipo de sanção penal que possui natureza preventiva. São medidas que objetivam impedir que indivíduos com algum grau de periculosidade causam mal a sociedade. São aplicadas aos inimputáveis ou semi-inimputáveis, indivíduos que, por causas psicológicas não compreendem, parcial ou completamente, o ato ilícito que cometeram.

4.2. DUPLICIDADE DE GERENCIAMENTO

O sistema prisional de Minas Gerais é caracterizado pela divisão do trabalho custodial entre dois órgãos: a Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) e a Polícia Civil de Minas Gerais. Dado o fato de que a construção de penitenciárias não acompanhou o expressivo aumento da criminalidade em Minas Gerais, a Polícia Civil acabou assumindo a custódia dos presos que não poderiam ser colocados em penitenciárias por falta de vagas. Esses presos ficam lotados em distritos policiais,

“o que agride não apenas as determinações legais, como também os propósitos da pena privativa de liberdade, dada a impossibilidade de execução de uma política pública de ressocialização e reinserção social do criminoso em locais onde nem mesmo a integridade física do indivíduo pode ser garantida” (Human Rights Watch, 1998 *apud* Ribeiro, 2004).

O déficit de vagas é um problema nacional – faltam quase 130 mil vagas no país²² – mas dentre os estados caso mais grave é de Minas Gerais. Segundo Ribeiro (2004) “o caso mais problemático é o de Minas Gerais, único estado da federação a possuir um número de presos sob guarda da Polícia Civil bastante superior à aquele matriculado no sistema penitenciário propriamente dito (...)”.

Aproximadamente 75% dos presos do estado estão sob a guarda da Polícia Civil (vide quadro 1). E a situação desse contingente de presos é bem diferente da situação dos presos sob a guarda da SUAPE.

“Esse processo, por sua vez, conferiu ao sistema penitenciário um caráter seletivo e elitista, na medida em que, enquanto o ambiente das penitenciárias se caracteriza por uma relativa ausência de problemas, a rotina das cadeias públicas do estado é marcada por uma normalidade de tentativas de fugas, rebeliões e superlotação” (Rocha, 1999, p. 33).

²² Segundo dados do Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça, o déficit de vagas no Brasil em abril de 2004 é de 128.815.

Quadro 1 – Situação processual dos presos em Minas Gerais conforme agência de controle social responsável – abr/2004

Situação processual	Polícia Civil	SUAPE
Presos condenados ao regime fechado	6545	3265
Presos condenados ao regime semi-aberto	1779	1294
Presos condenado ao regime aberto	1025	110
Presos que estão cumprindo medida de segurança	88	319
Presos provisórios	8326	1061
Total de presos por agência oficial de controle social	17673	6049

Fonte: Subsecretaria de Administração Penitenciária e Polícia Civil *apud* Ribeiro (2004)

A situação dos presos encarcerados nas delegacias e cadeias públicas do estado ficou mais evidente com a realização, em 1997, da CPI Carcerária pela Assembléia Legislativa. As condições subumanas de sobrevivência, a violência e a superlotação desses estabelecimentos fez com que a Comissão recomendasse a transferência imediata desses indivíduos para penitenciárias. Uma lei²³ foi aprovada determinando prazo para essa transferência, que depois foi prorrogado por nova lei²⁴, mas segundo Ribeiro (2003) as duas praticamente assumiram caráter de “lei morta” já que a transferência não se concretizou. No entanto, atualmente há um lento processo de transferência de presos para a atual Subsecretaria de Administração Penitenciária (SUAPE). Recentemente, a Casa de Detenção Dutra Ladeira teve sua administração transferida para a SUAPE embora a liberação dos policiais civis que lá trabalhavam ainda depende da contratação de novos agentes penitenciários pela SEDS.

Há, também, uma recente política de construção de novas unidades prisionais. Nos últimos dez anos foram abertas 2.447 novas vagas, sendo que 1.159 apenas nos últimos dois anos. “Situação essa bastante distinta dos períodos anteriores, uma vez que em 50 anos de foram construídas apenas 3.559 vagas penitenciárias, algo que denota o descaso com a política prisional nas gestões anteriores e o tamanho do desafio que se apresenta para os gestores públicos atuais” (Ribeiro, 2004).

Com a contabilização dessas vagas recentemente disponibilizadas, os estabelecimentos penitenciários sob gerência da Subsecretaria de Administração Penitenciária (SUAPE) estão descritos no quadro 2.

²³ Lei 12.985, de 1999.

²⁴ Lei 13.720 de 2000.

Quadro 2 – Estabelecimentos penitenciários sob gerência da SUAPE - abr/2004

Estabelecimento	Sigla	Ano de criação	Localização	Regimes que abriga	Capacidade
Hospital Psiquiátrico Jorge Vaz	HPJIV	1927	Barbacena	Fechado	250
Penitenciária José Maria de Alkimin	PJMA	1937	Ribeirão das Neves	Fechado e Semi-aberto	800
Complexo Penitenciário Feminino Estevão Pinto	PIEP	1948	Belo Horizonte	Fechado, Semi-aberto e Aberto	181
Penitenciária José Edson Cavaliere	PJEG	1966	Juiz de Fora	Fechado e Semi-aberto	183
Penitenciária Teófilo Otoni	PTO	1977	Teófilo Otoni	Fechado e Semi-aberto	200
Casa de Albergado Presidente João Pessoa	CAPJP	1978	Belo Horizonte	Aberto	64
Penitenciária José Abranches Gonçalves	PJAG	1980	Ribeirão das Neves	Semi-aberto	72
Casa de Albergado José Alencar Rogedo	CAJAR	1984	Juiz de Fora	Aberto	60
Hospital de Toxicômanos Pe. Wilson Vale Costa	HTPW V	1987	Juiz de Fora	Fechado	124
Penitenciária Nelson Hungria	PNH	1988	Contagem	Fechado	777
Penitenciária Agostinho de Oliveira Júnior	PAOJ	1993	Unai	Fechado e Semi-aberto	500
Penitenciária Dênio Moreira de Carvalho	PDMC	1993	Ipaba	Fechado e Semi-aberto	348
Penitenciária Francisco Floriano de Paula	PFFP	1998	Governador Valadares	Fechado e Semi-aberto	471
Presídio Floramar	PF	1998	Divinópolis	Fechado e Semi-aberto	187
Presídio Professor Jacy de Assis	PPJA	1998	Uberlândia	Fechado e Semi-aberto	477
Presídio Sebastião Sátiro	PSS	1998	Patos de Minas	Fechado e Semi-aberto	153
Penitenciária Nossa Senhora do Carmo	PNSC	2002	Sete Lagoas	Fechado e Semi-aberto	162
Centro de Apoio Geral São Francisco	CAGSF	2003	Ribeirão das Neves	Fechado	33
Penitenciária Pio Canedo	PPC	2003	Pará de Minas	Fechado e Semi-aberto	396
Penitenciária Professor Jason Soares Albergaria	PPJSA	2003	São Joaquim de Bicas	Fechado e Semi-aberto	172
Penitenciária Professor João Pimenta da Veiga	PPJPV	2003	Uberlândia	Fechado e Semi-aberto	396
Total de vagas disponibilizadas pela Subsecretaria de Administração Penitenciária					6006

Fonte: Subsecretaria de Administração Penitenciária (SUAPE) *apud* Ribeiro, 2004.

A SUAPE possui, portanto, disponibilidade para 6.006 presos. O total da população carcerária do estado é de 23.159 presos. Essa diferença de quase 17 mil detentos se encontra em delegacias e cadeias públicas, em geral, em condições subumanas de superlotação.

Não bastasse o enorme déficit de vagas no sistema penitenciário, Ribeiro (2004) mostra que a SUAPE é ineficiente na alocação de seus escassos recursos. O quadro 3 mostra o total de vagas desocupadas somente no regime fechado.

Quadro 3 – Distribuição dos presos condenados a pena privativa de liberdade em regime fechado nas unidades da SUAPE - abr/2004

Estabelecimento	Nº de presos em regime fechado	Capacidade para este regime
Penitenciária Teófilo Otoni	156	160
Penitenciária Professor João Pimenta da Veiga	228	224
Penitenciária Professor Jason Soares Albergaria	207	224
Penitenciária Pio Canedo	214	224
Penitenciária Nossa Senhora do Carmo	111	114
Penitenciária Nelson Hungria	778	777
Penitenciária José Maria de Alkimin	581	600
Penitenciária José Edson Cavaliéri	101	140
Penitenciária Francisco Floriano de Paula	293	308
Penitenciária Dênio Moreira de Carvalho	284	290
Penitenciária Agostinho de Oliveira Júnior	312	348
Total	3265	3409

Fonte: Subsecretaria de Administração Penitenciária *apud* Ribeiro (2004).

A análise da tabela permite perceber que, das 3.409 vagas disponíveis para o regime fechado e há apenas 3.265 presos ocupando-as. Existem 144 vagas para este regime não ocupadas, enquanto há 7.609 presos com essas características em distritos policiais superlotados.

Existe uma explicação para esse fato. Parte dessas vagas não ocupadas se destinam a manutenção de uma “reserva técnica” que se destina a casos emergenciais que necessitem de movimentações imediatas de presos. Outra parte das vagas não ocupadas são de celas “impedidas”, ou seja, não tem condições físicas de receber presos (estão quebradas e ainda não foram consertadas). Dessa forma, mesmo desconsiderando as vagas em reserva técnica, há, ainda, celas que estão quebradas e não foram consertadas por falta de recurso.

A ineficiência na gestão das vagas é percebida também se analisados os dados de outros regimes de pena. Ribeiro (2004) mostra que existem 111 vagas de regime semi-aberto não ocupadas, 14 em regime aberto e 18 na categoria de medida de segurança.

Por outro lado, os presídios, destinados aos presos provisórios, apresentam uma situação de quase superlotação. Ao contrário das outras unidades administradas pela SUAPE,

os estabelecimentos desse gênero apresentam mais presos do que a sua capacidade, como pode ser identificado no quadro 5.

Quadro 5 – Distribuição dos presos provisórios nas unidades da SUAPE - abr/2004

Estabelecimento	Nº de presos da unidade	Capacidade da unidade
Presídio Floramar	190	169
Presídio Professor Jacy de Assis	652	448
Presídio Sebastião Sátiro	170	159
Total	1012	776

Fonte: Subsecretaria de Administração Penitenciária *apud* Ribeiro (2004).

“Essa situação revela uma inconsistência na gestão da política penitenciária do estado de Minas Gerais que (...) não é capaz de alocar seus recursos escassos com um mínimo de eficiência, ou seja, em algumas situações existem inúmeras vagas ociosas, enquanto que em outras unidades, [também] gerenciadas pela SUAPE, a superlotação é a regra”²⁵ (Ribeiro, 2004).

Entretanto, essa realidade de ineficiência na gestão de vagas é apenas uma faceta da incapacidade e falta de efetividade de coordenação da SUAPE frente às unidades prisionais, como será observado na seção 4.4.

4.3. BREVE HISTÓRICO DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DO ÓRGÃO GESTOR DAS PENITENCIÁRIAS

“Durante muito tempo, entre as décadas de 30 e 60, não se pôde, propriamente, falar num sistema penitenciário mineiro. Havia uma instituição – a Penitenciária Agrícola de Neves – e o seu peso, real e simbólico marcou definitivamente o sistema penitenciário que se implantou a partir dos anos 60, dotando-o de uma identidade e caráter próprios – pautados pelo comprometimento com os objetivos de recuperação e tratamento através do trabalho. Antes, a população prisional do Estado se distribuía pelas cadeias públicas dos municípios” (Paixão, 1991, p.35).

²⁵ A superlotação ao qual essa passagem se refere é a situação dos presídios gerenciados pela SUAPE.

A criação da PAN significou “o primeiro esforço mineiro de formulação de uma política penal” (Rocha, 1999, p. 35) que “partia de um diagnóstico desanimador quanto à capacidade reabilitadora das cadeias públicas do Estado e se orientava por objetivos de tratamento, em oposição à perspectiva punitiva ou meramente custodial” (Paixão, 1991, p.36). Desde a sua criação, em 1937, a PAN era considerada modelo de tratamento e recuperação pelo trabalho dentro do contexto penitenciário brasileiro.

No entanto, a criação de uma estrutura administrativa central que teria a função de coordenar e organizar os estabelecimentos penitenciários do estado só aconteceu em 1963. Era a primeira vez que surgia um estrutura externa de controle e em relação a qual a administração penitenciária era subordinada, ao menos tecnicamente. Rocha (1999) faz um estudo sobre a criação e a evolução dessa estrutura.

Em 1963 foi criada na então Secretaria de Estado de Interior e Justiça o Departamento de Organização Penal que tinha a seguinte competência: “estabelecer o regime e implantar o sistema penitenciário do Estado, nos moldes da legislação federal, de conformidade com os modernos preceitos da Criminologia e do Direito Penal, tendo em vista a realidade mineira; unificar a direção, coordenação e o controle dos estabelecimentos penais; assegurar a indispensável continuidade administrativa e técnico-científica, no campo da recuperação do delinqüente; planejar nos estabelecimentos penais e organizá-los, segundo técnicas modernas; participar do esforço de assistência ao egresso, sua família, bem como à da vítima, através de patronatos e órgãos análogos”²⁶.

Até meados da década de 80, não havia um regulamento único a ser seguido por todas as unidades. A direção de cada estabelecimento elaborava seu próprio regulamento. Segundo Antônio Luiz Paixão, “a fragilidade na estruturação dos seus departamentos fez do DOP um órgão pouco dinâmico, com uma invisível capacidade centralizadora frente às unidades penitenciárias a ele ligadas, deixando-lhes ampla margem de autonomia administrativa” (FJP, 1984 *apud* Rocha, 1999). Cada unidade prisional funcionava com suas próprias regras.

Somente a partir de 1985, em virtude de mudanças políticas na Secretaria de Estado de Interior e Justiça, é que, de fato, foi centralizada pelo DOP a organização penitenciária de Minas Gerais.

Em 1988, o DOP foi substituído pela Superintendência de Organização Penitenciária (SOP). A SOP foi criada pela lei 9.516/1987 e organizada pelo decreto 28.330/1988. Seu objetivo básico seria “superintender as atividades de planejamento, coordenação, supervisão, orientação e normalização da execução administrativa das penas privativas de liberdade e das medidas de segurança com detenção, bem com as de reinserção social do interno e de amparo ao egresso em seu processo de reintegração à comunidade”.

Dessa forma, as atividades de segurança e de assistência estavam, até então, concentradas na SOP, fazendo com que ela tivesse um grande número de atribuições. Com o objetivo de fortalecer a gestão das atividades de atendimento e tratamento do preso, e de reduzir o grande número de atribuições da SOP, foi criada a Superintendência de Assistência ao Sentenciado (SAS). Essa criação ocorreu num momento em que foi lançado o PERSpectiva (Programa Estadual de Recuperação Social), um programa que pretendia aumentar os investimentos na profissionalização dos presos e dos agentes penitenciários, fortalecendo a política de recuperação. As outras atividades de coordenação penitenciária, tais como segurança e movimentação de presos, permaneceram sob a tutela da SOP.

Com o objetivo de colocar sob uma única coordenação *todo o aparato de segurança pública do estado*, foi criada 2003 a Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) por meio da lei delegada 56/2003. A organização penitenciária ficaria a cargo de uma subsecretaria da SEDS, a Subsecretaria de Administração Penitenciária (SUAPE).

O art. 6º dessa lei definia também que a Polícia Militar, a Polícia Civil e o Corpo de Bombeiros Militar seriam subordinados ao Governador do Estado e integrariam, para fins operacionais, a Secretaria de Estado de Defesa Social. Dessa forma, a Polícia Civil e, conseqüentemente, a administração dos presos a seu cargo, seria, teoricamente integrada com a administração dos presos da Subsecretaria de Administração Penitenciária da SEDS. Entretanto, como não houve legislação definindo o que seria “integrar para fins operacionais”, a Polícia Civil e a SEDS continuaram a exercer essa administração da mesma maneira, ou seja, como dois órgãos distintos. A estruturação “para fins operacionais” da Polícia Civil e da SUAPE numa mesma secretaria alterou pouco a realidade de duplicidade de gerenciamento da administração prisional estadual, já que não há uma relação de subordinação entre a Polícia

²⁶ Ver Lei n.º 2.877 de 4 de outubro de 1963, art. 17

Civil e a Secretaria de Defesa Social ou, em outras palavras, entre a Polícia Civil e a Subsecretaria de Administração Penitenciária. Entretanto, um efeito pode ser notado. Esse esforço de integração parece ter ao menos agilizado o processo de transferência de algumas unidades da Polícia Civil para a SEDS. Além da Casa de Detenção Dutra Ladeira e do Presídio de Araguari, que agora estão sob administração da SEDS, há outras unidades em processo de transferência.

Essa mesma lei, em conjunto com o decreto 43295/2003, definiu a estrutura organizacional da SUAPE, que seria composta das seguintes superintendências e diretorias:

- A Superintendência de Segurança e Movimentação Penitenciária (SSMP), composta pelas seguintes diretorias:
 - Diretoria de Segurança;
 - Diretoria de Cadastro e Movimentação Penitenciária;
 - Diretoria de Correições da Administração Penitenciária;
 - Diretoria de Informações Penitenciárias.
- A Superintendência de Atendimento ao Sentenciado (SASE), composta pelas seguintes diretorias:
 - Diretoria de Tratamento Penal;
 - Diretoria de Acompanhamento Penal;
 - Diretoria de Educação;
 - Diretoria de Profissionalização.
- A Escola de Justiça e Cidadania, que depois teve seu nome alterado para Escola de Formação e Aperfeiçoamento Penitenciário (EFAP), composta pelas seguintes diretorias:
 - Diretoria de Recrutamento e Seleção;
 - Diretoria de Formação e Desenvolvimento de Recursos Humanos.
- Três meses depois, uma outra lei²⁷ criava a Superintendência de Coordenação da Guarda Penitenciária (SCGP), com previsão de 2 diretorias que ainda não foram regulamentadas.
 - Há, ainda, a Diretoria de Inteligência Penitenciária, ligada diretamente ao subsecretário.

²⁷ Lei 14.695 de 30/07/2003

O organograma da Secretaria de Estado de Defesa Social, órgão ao qual a Subsecretaria de Administração Penitenciária é subordinada, se encontra no anexo C desta monografia.

4.4. SITUAÇÃO DO SISTEMA DE GESTÃO DAS PENITENCIÁRIAS DA SUBSECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

Pretende-se, nesta seção, demonstrar quais os mecanismos de gestão de que dispõe a Subsecretaria de Administração Penitenciária (SUAPE) para organizar e coordenar a operação das penitenciárias do estado. Pretende-se, ainda, avaliar a eficácia no cumprimento das competências legais das diretorias de coordenação. Será utilizado, como base desta seção, o *Diagnóstico do Sistema Penitenciário*, produzido em fevereiro de 2003, como parte dos requisitos do Ministério da Justiça para liberação dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional. Dois meses após a conclusão do diagnóstico, foi regulamentada uma nova estrutura organizacional – já citada na seção anterior – que alterou o nome e, em alguns casos, parte das competências de cada diretoria. Entretanto, o “negócio” de cada diretoria e sua área de atuação permaneceram, o que faz com que esse diagnóstico permaneça válido mesmo após a reestruturação. O objetivo, nesta seção, é avaliar a capacidade e efetividade da coordenação das diretorias da SUAPE *antes* da implantação do Modelo Referencial de Gestão Prisional (MRGP). Entende-se por capacidade de coordenação:

- a *definição* de diretrizes para o funcionamento das unidades prisionais, no que diz respeito à área de coordenação;
- a existência de mecanismos que *incentivem* as unidades prisionais a operar de acordo com as diretrizes;
- a existência de mecanismos que *verifiquem* se a unidade prisional está operando em conformidade com as diretrizes;
- a *posse de informações* que possam orientar o gerenciamento e a coordenação penitenciária.

Entende-se por efetividade de coordenação:

- a *constatação* de que a unidade prisional *está operando* de acordo com as diretrizes.

O Diagnóstico é dividido por áreas, de acordo com a competência de cada diretoria de coordenação. Esse diagnóstico, certamente, não é suficiente para verificar os itens acima

descritos em sua totalidade, mas oferece indícios que permitem concluir sobre a capacidade e efetividade da gestão como um todo.

4.4.1. TRABALHO E PROFISSIONALIZAÇÃO

Na SUAPE, o órgão responsável por coordenar e fomentar o trabalho e a profissionalização dos presos é a Diretoria de Profissionalização (DP) da Superintendência de Atendimento ao Sentenciado (SASE). Segundo o decreto²⁸ de criação dessa diretoria, ela tem por finalidade planejar, coordenar, orientar e avaliar a profissionalização do sentenciado, supervisionar a produção das unidades penitenciárias, avaliar o desempenho das áreas produtivas e melhorar a qualidade da produção, selecionar internos para profissionalização e promover atividades de habilitação profissional.

O *Diagnóstico do Sistema Penitenciário*, elaborado quando este setor se chamava Diretoria de Produção e Profissionalização (DPP), afirma ser também competência da então diretoria propor normas e diretrizes que uniformizem processos relativos à produção, observadas as especificidades dos estabelecimentos, além de normas de segurança e medicina do trabalho. Segundo o diagnóstico, essas normas não haviam ainda sido formuladas, “fazendo com que a organização da atividade produtiva seja realizada de forma diferente em cada estabelecimento penal” (SEDS, 2003). Havia algumas normas elaboradas pela Superintendência de Organização Penitenciária (SOP), quando ela era ainda responsável pelas funções de produção e profissionalização, mas a atual diretoria desconsidera a aplicabilidade de tais normas, julgando-as revogadas, por considera-las defasadas. “Há, portanto, uma ausência de padronização de processos relativos à produção nas unidades gerenciadas pela SUAPE” (SEDS, 2003).

É função da DPP planejar a produção das unidades penitenciárias. As atividades, produtivas, devem, portanto, adequar-se às possibilidades da penitenciária e as demandas da região. O diagnóstico identificou que o planejamento de produção não era adequado e que já há investimentos realizados que dão prejuízos pois desconsideraram a demanda regional. Um caso exemplar é o plantio de palmito na Penitenciária de Teófilo Otoni. Depois de realizado grande investimento nessa cultura, observou-se que a região não tem mercado para absorver toda a produção da unidade prisional.

Essa diretoria não tinha controle sobre a quantidade de produtos produzidos e vendidos em cada unidade penitenciária. Havia apenas um simples controle de receitas totais que era repassado à Diretoria de Contabilidade da secretaria, mas que não informava de qual atividade produtiva específica aquele montante se originava.

O controle dos presos que trabalham era feito precariamente, por meio de uma planilha atualizada mensalmente. Não se sabia se o preso que havia trabalhado determinado mês continuava a trabalhar no mês seguinte.

Como representantes da então Diretoria de Profissionalização e Produção nas unidades prisionais, há a figura do Gerente de Produção. Esse funcionário é, via de regra, agente penitenciário em desvio de função. Para orientar seu trabalho, foi elaborado pela DPP um Manual do Gerente de Produção cujo cumprimento é cobrado pela diretoria.

Parte importante das atividades laborais oferecidas aos presos origina-se de convênios e parcerias com entidades públicas e privadas. Não há um critério objetivo para a escolha dos parceiros bem como não há um padrão para a elaboração do termo de parceria. A escolha das parcerias fica a cargo do diretor da unidade.

A DPP recomenda que os presos sejam encaminhados ao trabalho somente após parecer favorável do psicólogo e do assistente social. Entretanto, por orientação “da área de segurança”, nem sempre os diretores das unidades seguem essa recomendação.

É necessário ressaltar que existiam (e ainda existem) diversos galpões e áreas nas unidades prisionais que poderiam ser aproveitadas para atividades laborais. Espaço físico é um recurso amplamente disponível.

Entrevistas realizadas com os diretores gerais mostram que o número de presos que trabalham é muito menor do que o número de presos que querem trabalhar.

O Sistema de Informações Penitenciárias – INFOPEN – através do módulo “Trabalho” poderia ser um mecanismo de controle e gerenciamento do trabalho nas unidades penais.

²⁸ Decreto 43.295 de 29 de abril de 2003.

Embora a primeira versão desse módulo já tenha sido desenvolvida a mais de dois anos, ela ainda não foi implementado. Recentemente a Diretoria de Informações Penitenciárias já convidou a atual Diretoria de Profissionalização para fechar os últimos detalhes para a implantação do módulo mas ainda não obteve retorno.

Baixos resultados em termos de profissionalização do sentenciado, falta de planejamento da produção, interferência do diretor das unidades sobre as diretrizes do expedidas pelo órgão gestor, falta de informações sobre a atividade gerenciada, ausência de padronização, ausência de sistema informatizado e má utilização dos recursos disponíveis parecem ser as conclusões do diagnóstico da área de trabalho e profissionalização.

4.4.2. EDUCAÇÃO

Na Subsecretaria de Administração Penitenciária o órgão responsável pelo gerenciamento da educação dos sentenciados é a Diretoria de Educação (DE) da Superintendência de Atendimento ao Sentenciado (SASE). Segundo o decreto 43.295/2003, essa diretoria tem a competência de planejar, coordenar e avaliar as atividades de formação educacional do sentenciado, propondo métodos regulares e alternativos de formação, através de um ensino individualizado e que busque a reintegração social.

À época do *Diagnóstico do Sistema Penitenciário Mineiro*, em fevereiro de 2003, essa diretoria se chamava Diretoria de Assistência Educacional (DAE). Os resultados do diagnóstico da área de educação são melhores do que os referentes ao trabalho do preso. Embora a falta de informações gerenciais seja um problema recorrente nas diretorias de coordenação, o diagnóstico aponta que grande parte das unidades penais disponibilizam atividades educacionais.

As principais atividades disponibilizadas são o ensino formal, o telecurso e o Projeto Janelas para a Cidadania. Foram estabelecidas parcerias com a Secretaria de Estado de Educação e com algumas secretarias municipais de educação, que oferecem professores para os cursos formais. Os telecursos são financiados pelo Ministério da Justiça. O Projeto Janelas era realizado em parceria com o Comitê para Democratização da Informática e com a Microsoft. Havia, também, cursos de alfabetização ministrados pelos próprios presos.

A DAE mantinha em algumas penitenciárias (PNH, PJMA, PAOJ, PDMC, PFFP e PIEP) funcionários responsáveis pela educação, chamados de Supervisores Pedagógicos. Em outras unidades, os próprios funcionários acompanham as aulas do telecurso.

Foi desenvolvido um módulo “Cursos” no INFOPEN que recebe dados dos cursos ministrados nas unidades com carga horária, professor, alunos matriculados, etc. Entretanto, a atualização dos dados dos cursos no INFOPEN é feita somente em 7 unidades prisionais.

As maiores dificuldades relatadas pela diretoria referem-se: resistência dos funcionários (em especial agentes penitenciários) que não reconhecem a educação como direito dos presos; não alimentação do INFOPEN em diversas unidades e conseqüente falta de informações gerenciais; alto índice de transferências de presos entre as unidades, o que prejudica o aprendizado e falta de supervisor pedagógico em algumas unidades. Entretanto, o diagnóstico não traz informações quantitativas sobre os resultados da atuação da área de educação no sistema prisional, tais como número de sentenciados que estudam e outros. Importante destacar que cada boa parte das unidades prisionais não possui nenhum tipo de informação ou controle sobre o número de presos que estudam, bem como, dados relativos à evolução do grau de instrução de cada um dos sentenciados ao longo da pena privativa de liberdade.

4.4.3. SAÚDE

A responsabilidade pela área de Saúde na SUAPE é da Diretoria de Tratamento Penal (DTS) que, segundo o decreto 43.295/2003, tem a competência de planejar e coordenar as atividades de tratamento penal, de forma individualizada, garantindo as ações de saúde ambulatorial e hospitalar, o atendimento médico-odontológico, psicológico e de serviço social, de forma a tratar o sentenciado de acordo com as diretrizes sugeridas no exame criminológico. Cabe também a essa diretoria a competência de coordenar a realização de exames classificatório e criminológico, além de promover a implantação de centros de observação nas unidades (locais dedicados especificamente a realização de exames gerais e criminológicos). Na época da realização do diagnóstico essa diretoria se chamava Diretoria de Assistência à Saúde (DAS), tendo essencialmente as mesmas competências legais que a antiga diretoria.

As Regras Mínimas da ONU para a saúde dos presos são uma diretriz básica que deve ser seguida por essa diretoria. Segundo essas regras cada unidade prisional deve dispor no mínimo de um médico com conhecimento de psiquiatria e de um dentista além de diversas outras exigências.

“Para balizar o atendimento á saúde nos estabelecimentos penais da SUAPE, foi elaborado, juntamente com a Secretaria de Estado da Saúde, o Plano Operativo Estadual de Atenção à Saúde da População Prisional de Minas Gerais” (SEDS, 2003). Esse plano, fruto de um convênio com o Ministério da Justiça e o Ministério da Saúde estabelece metas para promover e recuperar a saúde da população prisional no período de 12 meses e sua gerência ficou a cargo da SUAPE.

Há, ainda, a definição de qual é a composição necessária para formar as equipes de saúde em cada unidade prisional. Essas equipes já teriam sido constituídas e elaborariam um relatório trimestral de atividades. Entretanto, “há um excedente de assistentes sociais, médicos, psicólogos, auxiliares de enfermagem e sua distribuição entre as unidades é desigual. Em contrapartida, há poucos enfermeiros e nenhum assistente de consultório odontológico” (SEDS, 2003).

O diagnóstico afirma que foram realizadas outras ações objetivas: criação de um prontuário médico para cada preso, realização rotineira de exames de tuberculose e HIV, definição de critérios objetivos para seleção de profissionais de saúde e adequação das unidades prisionais às normas de vigilância sanitária (SUS).

No INFOPEN, dois módulos atenderiam a essa diretoria. O primeiro é o módulo “Atendimento Técnico”, que faria o registro de todos os atendimentos pessoais realizados pela equipes técnicas das unidades penais e possibilitaria o controle do histórico de atendimentos realizados com cada preso. O módulo “Saúde”, que ainda estaria em desenvolvimento, registraria as informações sobre o prontuário médico de cada preso.

Esse diagnóstico permite algumas conclusões: parece haver uma definição de diretriz a ser seguida pelas unidades prisionais no que diz respeito à saúde dos sentenciados; há algumas informações que sugerem que as unidades estariam cumprindo ao menos parte das diretrizes e, por fim, é identificada a falta de informações gerenciais que permitam a diretoria

responsável conhecer, em tempo real, os resultados do trabalho de saúde nas unidades prisionais. Essa falta de informações seria solucionada, teoricamente, com a operacionalização dos referidos módulos do INFOPEN.

4.4.4. ATENDIMENTO JURÍDICO

No que diz respeito ao atendimento jurídico, o *Diagnóstico do Sistema Penitenciário Mineiro* não continha as informações necessárias à construção desta seção. Por isso foi realizada entrevista diretamente com o Diretor de Acompanhamento Penal para recuperar as informações necessárias.

A responsabilidade pelo atendimento jurídico nas unidades da SUAPE é da Diretoria de Acompanhamento Penal (DAP), da Superintendência de Atendimento ao Sentenciado (SASE). Segundo o decreto 43.295/2003 que define suas competências, cabe a ela: planejar, coordenar e avaliar o atendimento jurídico aos sentenciados, em parceria com a Defensoria Pública, propondo ações para a melhoria desse atendimento.

O atendimento jurídico ao preso era marcado por um enorme conflito de competência entre a Diretoria de Assistência Penal e a Defensoria Pública de Minas Gerais. Esse conflito, que não cabe detalhar aqui, teria sido resolvido pela Lei Complementar 65/2003, que colocaria nas mãos da Defensoria toda a atividade de atendimento jurídico aos detentos em Minas Gerais. Entretanto, devido a diversas razões, dentre elas o pequeno número de defensores, é a própria DAP que atualmente gerencia todo o trabalho de assistência jurídica nas unidades penitenciárias do Estado.

Antes das iniciativas do MRGP não havia normas para o atendimento jurídico nas unidades prisionais da SEDS. O diretor da DAP procurava visitar as unidades prisionais para verificar se os advogados estavam acompanhando “adequadamente” os processos dos sentenciados. Segundo o diretor, esse acompanhamento era baseado no “bom senso” e na “experiência”. O controle sobre a atividade coordenada era mínimo. O único tipo de informação gerencial disponível era um relatório exigido pela DAP onde os advogados das unidades descreviam as atividades que executavam no mês. Mesmo este relatório, segundo o diretor, “demorou muito tempo para que todas as unidades se conscientizassem a fazê-lo”. Havia resistência dos advogados em aceitarem a subordinação técnica à DAP.

Portanto, a realidade da DAP antes das iniciativas do MRGP eram: ausência de normatização e padronização, falta de informações gerenciais e falta de mecanismos de controle.

4.4.5. SEGURANÇA E DISCIPLINA

Na SUAPE, a segurança das unidades é de responsabilidade da Diretoria de Segurança (DS) da Superintendência de Segurança e Movimentação Penitenciária (SSMP). Segundo o decreto 43.295/2003 é competência desta diretoria: planejar, coordenar e avaliar os setores de segurança e disciplina dos estabelecimentos penais, inspecionando as unidades, melhorando os sistemas de segurança, apurar falhas no sistema por meio de diligências e atuar de forma integrada com a atual Escola de Formação e Aperfeiçoamento Penitenciário (EFAP) no recrutamento, seleção, formação e treinamento do servidor penitenciário.

Segundo o *Diagnóstico do Sistema Penitenciário Mineiro*, “torna-se perceptível, no entanto, que a Diretoria de Segurança ainda não dispõe de mecanismos suficientes de controle das unidades penitenciárias, estando a aplicação das medidas de segurança consideravelmente aquém do esperado” (SEDS, 2003, p.33).

Observa-se que as iniciativas em torno da definição e aplicação de diretrizes não prosperam, permanecendo a cultura de que cada unidade funciona com suas próprias regras, como observado no trecho a seguir: “tem-se que a principal iniciativa organizada na área de segurança refere-se ao REDIPEN²⁹ – Regulamento Disciplinar Penitenciário elaborado em 1993 que, no entanto, não foi efetivamente adotado nas unidades, tendo apenas servido de parâmetro para o estabelecimento de regras específicas em cada uma” (SEDS, 2003, p.33).

Há, ainda, um sem-número de portarias e resoluções que buscam regulamentar a segurança e a disciplina nas unidades. Essas portarias e resoluções, em sua maioria, não são aplicadas e algumas vezes, não são nem conhecidas nas unidades prisionais. Não há qualquer padronização ou controle sobre o cumprimento de diretrizes no que diz respeito a segurança.

Como exemplo, o diagnóstico destaca que as revistas feitas nas visitas dos presos não têm sido feitas com rigor e não há uma padronização no uso de uniformes de funcionários. Alguns servidores simplesmente se recusam a usá-los, o que não permite que servidor e preso sejam diferenciados no dia a dia da unidade, certamente comprometendo a segurança. Isso apesar de que existem normas expedidas pela SSMP que disciplinam todos estes casos.

As normas que existem não disciplinam todos os aspectos referentes a segurança. Elas também se apresentam de forma fragmentada e são pouco conhecidas nas unidades prisionais. O seu cumprimento não é cobrado de forma rigorosa pela diretoria responsável e cada unidade acaba aplicando regras próprias. Além disso, a falta de treinamento dos agentes é um fator que colabora para que cada unidade crie suas próprias regras.

4.4.6. CONCLUSÕES DO DIAGNÓSTICO

Embora o *Diagnóstico do Sistema Penitenciário Mineiro*, base de consulta para a elaboração desta seção, não possua a densidade necessária para um estudo mais detalhado sobre a capacidade e efetividade da coordenação das diretorias da SUAPE, é importante mostrar em linhas gerais suas conclusões. Apesar de todas as falhas e problemas desse diagnóstico, ele foi utilizado nessa sessão por ter se constituído como base da elaboração do Modelo Referencial de Gestão. Então, se o trabalho pretende analisar, em que medida, o modelo pode ou não melhorar a eficiência das unidades penitenciárias, é importante refazer as suas etapas de construção, o que inclui o diagnóstico que o serviu de base.

▪ Talvez o fato mais recorrente nas análises é a falta de informações gerenciais que permitiriam as diretorias “enxergar” a realidade que coordenam, o que, de certa forma, decorre da própria ausência de diretrizes a serem seguidas. Se não há um objetivo, dificilmente serão produzidas informações sobre o alcance ou não desse propósito. Em diversas situações, existe uma diretriz a ser seguida, a qual encontra-se contemplada em normas e regulamentos. Contudo, os responsáveis pelo desenvolvimento e controle dessa política não a conhecem. No caso das áreas de assistência ao preso, ela realidade poderia se transformar com a implantação dos módulos do INFOPEN que estão em desenvolvimento. No caso da atividade de segurança, há um absoluto descontrole e um “vazio” no que diz respeito a informações gerenciais.

²⁹ Atualmente o REDIPEN chama-se REDIPRI (Regulamento Disciplinar Prisional).

- No que diz respeito a *definição de normas e regulamentos* que orientem as atividades nas unidades prisionais, percebe-se duas realidades diferentes. As áreas de saúde e de educação, em parte por força dos convênios firmados, possuem diretrizes para suas respectivas áreas. No caso da segurança, há normas difusas e fragmentadas. As áreas mais frágeis no que diz respeito a definição de normas são as de trabalho e assistência jurídica.

- No que tange a existência de mecanismos que *incentivem* a aplicação das normas existentes, percebe-se que há grandes dificuldades. A exceção talvez fique por conta da área de saúde, que tem metas definidas e deve mostrar resultados para fins do cumprimento do convênio assinado. A área de educação também procura incentivar o cumprimento de suas diretrizes por meio dos encontros pedagógicos, realizados periodicamente. No que diz respeito à segurança a situação é grave pois a diretoria responsável parece não ter legitimidade frente às unidades penais para fazer cumprir suas determinações.

- Mecanismos de *verificação* de cumprimento das diretrizes são essencialmente inexistentes. A principal forma de verificação é a inspeção *in loco*, mas que não é muito efetiva pois o número de unidades gerenciadas e a distância até elas é muito grande. Novamente as áreas de saúde e educação talvez apresentem melhores condições de verificação, em grande medida por força dos mecanismos de *incentivo* acima descritos.

- A dimensão da *efetividade* que, de certa maneira, congrega todas as outras mostra as grandes dificuldades no que diz respeito a aplicação das diretrizes propostas. A grande interferência dos diretores das unidades prisionais, que muitas vezes ignoram as normas expedidas pelo órgão gestor, é um grande fator complicador. Principalmente no que diz respeito à segurança e trabalho do sentenciado as normas que existem são ignoradas. As unidades possuem regras próprias de funcionamento, que variam de acordo com a postura do diretor geral. Outro fator que agrava a situação é a falta de indicadores de desempenho. A falta de indicadores de desempenho em todas as áreas impede que se conheça a quantidade e qualidade das ações desempenhadas no interior da unidade prisional.

Estas conclusões mostram qual é a realidade a ser enfrentada pelo novo modelo de gestão, objeto de análise do próximo capítulo.

5. O MODELO REFERENCIAL DE GESTÃO PRISIONAL

5.1. PORQUE CRIAR UM MODELO DE GESTÃO

O diagnóstico delineado no capítulo anterior mostra a necessidade de profissionalizar a gestão das estabelecimentos prisionais de Minas Gerais. Esses estabelecimentos até pouco tempo eram cobrados apenas por sua capacidade de manter os presos dentro da unidade. O controle social feito pela comunidade estava restrito a avaliação do número de fugas e rebeliões. Dava-se pouca ou nenhuma atenção aos mecanismos de recuperação e reintegração do preso. A situação fiscal do Estado era, também, razoavelmente confortável. A redução de gastos e controle no uso dos recursos não era prioridade.

A situação atual apresenta algumas mudanças de cenário. Primeiramente, já não basta custodiar o preso. Passou a ter alguma importância os mecanismos de recuperação e tratamento. No período em que estiver na unidade prisional, o sentenciado deve passar por um processo de tratamento que objetive sua ressocialização. E, da mesma forma que se controla o desempenho da prisão pelo número de fugas e rebeliões, faz-se necessário agora o controle pela qualidade do atendimento dispensado ao preso. Existe a demanda, agora, por um sistema de gestão que controle os resultados da prisão no que diz respeito à segurança e também no que diz respeito à recuperação.

A outra mudança no cenário atual é referente à situação fiscal do Estado. Estamos num período de dificuldade de financiamento. A situação do estado de Minas Gerais é de um déficit fiscal que, embora tenha sido reduzido em 2003, é ainda grande. A maior parte dos recursos gastos pelo estado está destinada ao pagamento dos servidores ativos e inativos. O estado vem encontrando enormes dificuldades em se adequar aos limites de gasto com pessoal, definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Há, também, o problema do elevado nível de endividamento. Parte importante do orçamento estadual (cerca de 13%) está bloqueada para o pagamento da dívida com a união. O montante que sobra para os programas e investimentos é muito pequeno se comparado com as necessidades do estado.

Nesse sentido a redução de gastos e o uso mais eficiente dos recursos públicos é fundamental. Para isso é imprescindível o controle. Uso mais eficiente dos recursos não se resume em controle. Mas ter o controle dos gastos é fundamental. E esse controle é frágil na

Subsecretaria de Administração Penitenciária. Não se tem, por exemplo, uma informação que é chave no gerenciamento financeiro das unidades prisionais: o custo do preso. O Estado não sabe quanto cada unidade gasta para manter um sentenciado em seus estabelecimentos. Esse fato dá mostras da necessidade de se criar controles que possibilitem um verdadeiro gerenciamento da unidade prisional.

Esse diagnóstico aponta para a necessidade de se reestruturar o sistema de gestão das unidades prisionais de Minas Gerais. Não se trata de fazer intervenções pontuais ou criar alguns controles. É necessário reformar o sistema de gerenciamento.

5.2. A FONTE DE RECURSOS: OS PROJETOS ESTRUTURADORES

Essa necessidade de se criar um modelo de gestão encontrou viabilidade financeira e se colocou na agenda pública estadual em razão do surgimento de dois projetos estruturadores³⁰ do governo do estado: o “Choque de Gestão” e o “Redução da Criminalidade”.

O projeto Choque de Gestão

O Projeto Choque de Gestão objetiva o aumento da eficiência e o melhoramento dos resultados das ações do governo estadual. Esse projeto conta com consultoria do Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG), que atua em quatro frentes de trabalho, a saber:

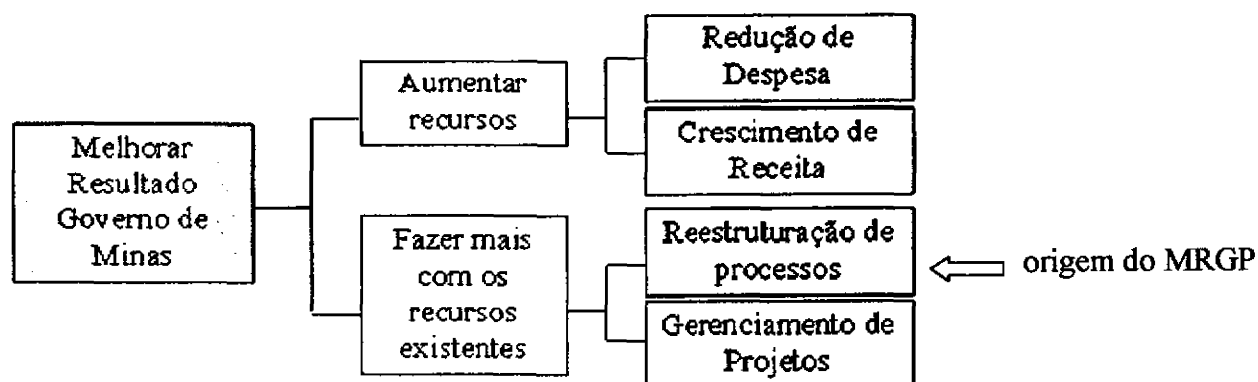


Fig. 9 – Detalhamento do Projeto Choque de Gestão

³⁰ O sistema de planejamento implantado no governo Aécio Neves criou os chamados “projetos estruturadores”. Esses projetos são considerados prioritários, são acompanhados por um escritório de projetos, contam com recursos garantidos e maior agilidade na liberação das verbas.

Todas as quatro frentes contam com equipes do INDG atuando em conjunto em servidores públicos. Na frente denominada “Reestruturação de processos”, foram definidos 43 processos a serem reestruturados na administração pública estadual. Desse montante, 15 processos estão sendo redesenhados na Secretaria de Estado de Defesa Social. São justamente esses 15 processos que formam a base do Modelo Referencial de Gestão Prisional.

Portanto, a consultoria do Instituto de Desenvolvimento Gerencial, que foi fundamental para a concepção e implantação do MRGP, foi viabilizada através do Choque de Gestão. No ano de 2003, entre os meses de abril a dezembro, foram disponibilizados 4 consultores que trabalharam integralmente no desenvolvimento do MRGP. Em 2004, a partir do mês de março, o número de consultores subiu para 6, permanecendo este até o momento.

A contratação do INDG para os trabalhos no governo de Minas foi financiada por um conjunto de empresas, como descrito pela tabela abaixo:

Ano	Patrocinadores
2003	Grupo Gerdau, Votorantim, Cia. Vale do Rio Doce, Fundação Brava, Fundação Djalma Guimarães.
2004	Grupo Gerdau, Votorantim, Fundação Brava, Fundação Djalma Guimarães, Belgo Mineira e Sadia.

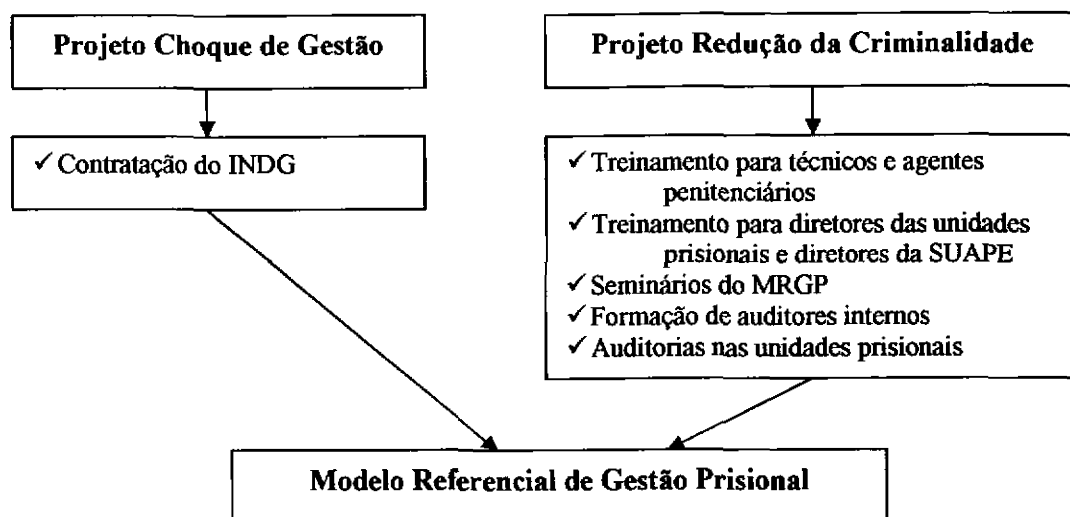
Projeta-se que o investimento dos patrocinadores na contratação do INDG tenha sido em torno de 1 milhão de reais em dois anos, se consideradas as horas gastas apenas no desenvolvimento do MRGP.

O projeto Redução da Criminalidade

Outra vertente de financiamento para o Modelo Referencial de Gestão Prisional foi o projeto estruturador Redução da Criminalidade. Esse projeto tem como objetivo reduzir os índices de criminalidade violenta de Minas Gerais e se apresenta em quatro eixos: integração das organizações policiais, prevenção social da criminalidade, ampliação e profissionalização do atendimento à adolescentes infratores e reforma e profissionalização do sistema prisional. É neste último eixo que se enquadram as ações do MRGP.

O financiamento do projeto Redução da Criminalidade é bancado pelo tesouro estadual e por convênios com a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP/MJ).

Todas as ações do MRGP, excetuando-se a contratação do INDG foram financiadas pelo projeto Redução da Criminalidade, conforme quadro abaixo:



Além dos consultores do INDG, o desenvolvimento do MRGP contou com a participação de 4 servidores da Diretoria de Modernização e Informática (DMI/SEDS) no ano de 2003. Em 2004, foram 6 servidores envolvidos.

Dessa forma a DMI/SEDS, com colaboração do INDG, e de um grande número de servidores desenvolveu o Modelo Referencial de Gestão Prisional, cuja descrição é tema da próxima seção.

5.3. OBJETIVOS DO MODELO REFERENCIAL DE GESTÃO PRISIONAL

O MRGP é constituído por uma série de ações que tem como objetivo instituir um novo sistema de gestão nas unidades prisionais e nas diretorias da SUAPE. Essas ações objetivam enfrentar a realidade do sistema de gestão das penitenciárias verificada no capítulo anterior, dotando esse sistema de maior racionalidade e criando métodos de avaliação que permitam verificar os resultados de cada atividade realizada no interior da unidade prisional. A estratégia escolhida para o enfrentamento dessa realidade é fazer a unidade prisional funcionar com base no seguinte:

- Processos padronizados;
- Estrutura organizacional definida;

- Equipes de trabalho dimensionadas;
- Perfil profissional definido;
- Indicadores de desempenho elaborados;
- Metas definidas;
- Gestão da rotina diária estruturada;
- Sistema de auditorias operando.

Em alguma medida, todos esses objetivos foram atingidos. Alguns em maior grau, outros em menor. A descrição do trabalho realizado pela DMI/SEDS em conjunto com o INDG permite avaliar o quanto esses objetivos foram atingidos.

5.4. A CONSTRUÇÃO E IMPLANTAÇÃO DO MRGP

5.4.1. OS PRIMEIROS PASSOS E O REDESENHO DE PROCESSOS

Primeiramente foi realizado um diagnóstico preliminar onde feita a pesquisa bibliográfica e documental, avaliados os diagnósticos existentes e as diretrizes do governo. Foi definido o planejamento do projeto e o enfoque a ser dado. Decidiu-se que o MRGP, inicialmente, seria projetado para operar em 3 penitenciárias-padrão que foram inauguradas em 2003. Essas penitenciárias-padrão teriam uma mesma estrutura física, com capacidade para 400 presos, e abrigariam apenas condenados com sentença transitado em julgado. Ficou fora do escopo inicial do projeto a construção de um modelo para casas de albergado, hospitais psiquiátricos e presídios.

Ainda dentro da primeira fase feita a coleta de dados *in loco*. Essa coleta tinha o objetivo de buscar mais informações sobre qual a realidade do sistema penitenciário que o modelo deveria enfrentar. Foram escolhidas para a coleta de dados, além da sede administrativa da secretaria, quatro penitenciárias: a Penitenciária Dênio Moreira de Carvalho, por se destacar como a de melhor gestão; a Penitenciária José Edson Cavaliere, por ser aquela que apresentava maiores dificuldades nessa questão; a Penitenciária José Maria Alkimin e Nelson Hungria, pela facilidade de acesso. A equipe do projeto realizou, então, visitas nessas unidades.

A partir do diagnóstico realizado, a segunda etapa do projeto foi definir o que seria trabalhado dentro da gestão da penitenciária. E, nesse momento, a necessidade de otimização e padronização de processos foi reconhecida como o ponto central e balizador de todo o processo, já que o modelo teórico adotado se baseia nesses princípios. Foram, então, identificados todos os processos ou atividades que aconteciam dentro de uma unidade penitenciária. Após a identificação, priorizou-se alguns desses processos e iniciou-se o redesenho.

Para o redesenho foi convocado um grupo de agentes penitenciários, técnicos e servidores administrativos de reconhecida experiência e, em conjunto com um representante da DMI/SEDS e um representante do INDG houve a discussão de qual era a melhor maneira de se realizar aquela atividade. Essa discussão consumiu um muito tempo já que era necessário primeiramente uniformizar conceitos, ouvir todos os envolvidos, definir a proposta de padrão e validá-la com a gerência. Foram envolvidas, ao longo do processo, em torno de 25 pessoas durante 4 meses em 2003 e 2 meses em 2004. Em várias reuniões compareceram também outros diretores e integrantes da SEDS que tinham conhecimento sobre o processo que estava sendo redesenhado. Os servidores convocados se mostraram muito envolvidos com a tarefa. Esse esforço resultou num total de 60 documentos de padronização, divididos nas seguintes categorias:

Tipo de documento	Quantidade elaborada
Procedimento de gestão (PG)	03
Fluxo (FX)	17
Procedimento operacional padrão (POP)	36
Plano (PL)	04
TOTAL	60

Um Procedimento de Gestão (PG) é um documento amplo, em formato texto, que regulamenta todo um conjunto de atividades. É a norma maior, que estabelece diretrizes que tem que ser obedecidas pelas normas inferiores. Um exemplo é o PG de *Segurança*. O Fluxo (FX)³¹ é um documento em formato gráfico que indica o que deve ser feito por cada servidor para que determinado processo seja executado. Como exemplo, tem-se o fluxo de *Ingresso do Sentenciado*. O Procedimento operacional padrão (POP)³² é um documento produzido em caso de algum item do fluxo apresentar alta complexidade. Ele detalha, passo a passo, uma tarefa específica. Um exemplo é o POP de *Revista do Sentenciado*. Um Plano (PL) é um

³¹ Para exemplo de fluxo, vide anexo A.

documento sem formato definido, que padroniza qualquer tarefa que não se encaixa nos tipos anteriores. Um exemplo de Plano é o *Plano de Emergência*. Os quadros a seguir detalham cada documento de padronização produzido:

Procedimentos de Gestão elaborados
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Segurança; ▪ Ressocialização; ▪ Reintegração Social.

Fluxos elaborados
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acompanhamento do trabalho do sentenciado; ▪ Recrutamento e colocação do sentenciado no mercado interno de trabalho; ▪ Ingresso de sentenciados; ▪ Trânsito interno de sentenciados; ▪ Trânsito externo de sentenciados; ▪ Visitações à sentenciados; ▪ Segurança geral da penitenciária; ▪ Atendimento jurídico rotineiro; ▪ Classificação jurídica; ▪ Avaliação disciplinar do sentenciado; ▪ Classificação de saúde; ▪ Atendimento de saúde rotineiro; ▪ Acolhida; ▪ Controle financeiro da renda do sentenciado; ▪ Controle financeiro da produção; ▪ Aquisição e dispensa de medicamento e material médico odontológico; ▪ Atendimento para reintegração social.

Procedimentos Operacionais Padrão (POP's) elaborados
<p>POP's dos processos de segurança:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Acompanhamento do sentenciado no pavilhão; ▪ Algemar o sentenciado; ▪ Análise da viabilidade da realização da escolta externa; ▪ Análise da viabilidade do atendimento e planejamento da movimentação interna do sentenciado na unidade ▪ Cadastro e credenciamento de outros visitantes à penitenciária; ▪ Cadastro e credenciamento de visita do tipo íntima ao sentenciado; ▪ Cadastro e credenciamento de visitas de prestadores de serviço da unidade; ▪ Cadastro e credenciamento de visitas do tipo social e religiosa ao sentenciado;

³² Para exemplo de POP, vide anexo B.

- Cadastro e credenciamento do visita do tipo advogado ao sentenciado;
- Condução e retirada da cela;
- Definição da localização da cela para o sentenciado;
- Movimentação do sentenciado ao trabalho, escola, visitação e para o horário de lazer;
- Planejamento da escolta externa;
- Realização de escolta externa de sentenciados;
- Realização de revista em servidores, visitas oficiais, convidados e nos seus pertences;
- Realização de revista no sentenciado e nos seus pertences para a escolta;
- Realização de revista no sentenciado;
- Realização de vistoria em veículos, ocupantes e cargas;
- Revista no sentenciado e seus pertences;
- Revista no visitante e nos seus pertences;
- Verificação da documentação jurídica;

POP's dos processos de ressocialização:

- Análise da situação jurídica;
- Desligamento do sentenciado por concessão de benefício;
- Montagem e manuseio do Prontuário Geral Padronizado de Saúde (PGPS);
- Montagem e manuseio do Prontuário Geral Padronizado Jurídico (PGPJ);
- Planejamento do atendimento de avaliação e acompanhamento da evolução criminológica;
- Planejamento do atendimento de saúde;
- Planejamento do atendimento jurídico;
- Preenchimento do mapa de medicamentos pelo enfermeiro;
- Realização do exame classificatório pelo psicólogo, criminalista e assistente social;

POP's dos processos de suporte:

- Compras com despesa miúda e de pronto pagamento;
- Elaboração e prestação de contas da receita de produção;
- Elaboração e prestação de contas de despesa miúda e de pronto pagamento;
- Elaboração e prestação de contas de pagamentos efetuados;
- Preenchimento da folha de pagamento do sentenciado;
- Preenchimento do mapa de medicamentos pelo almoxarife;

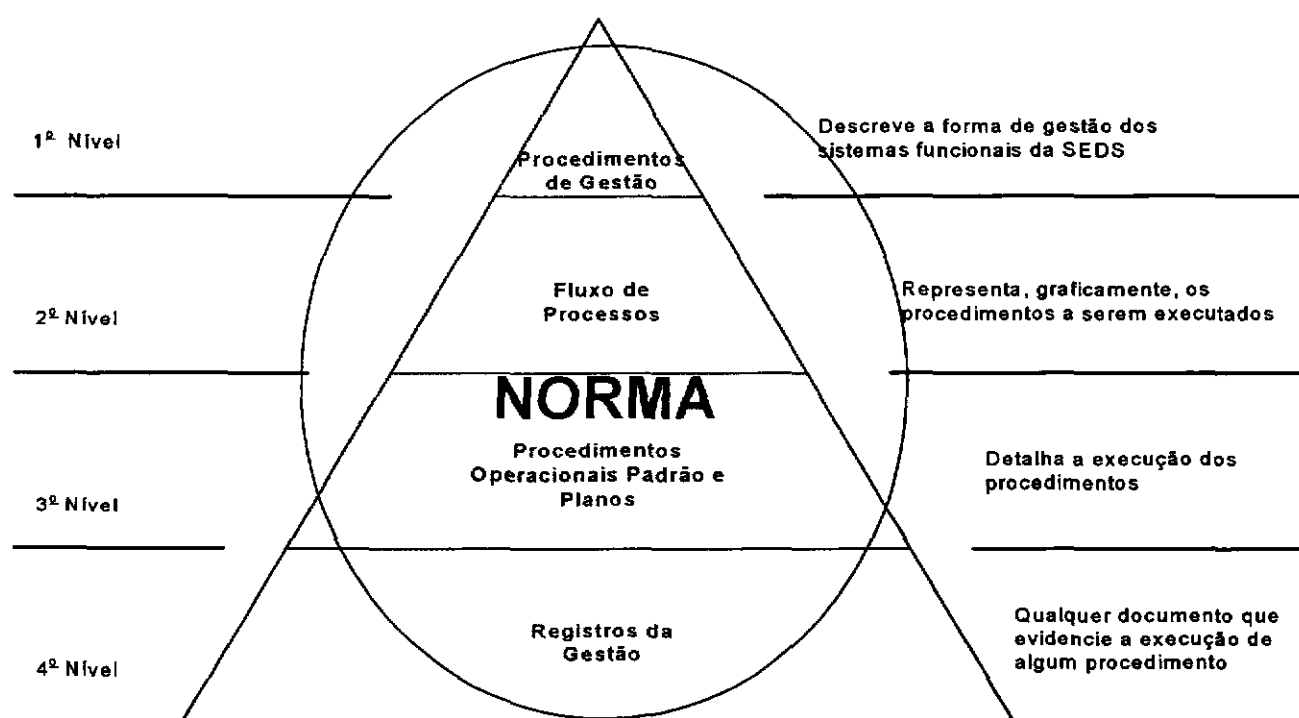
Planos elaborados

- Plano de emergência;
- Plano para Comissão Técnica de Classificação;
- Plano para remuneração do preso;
- Plano para profissionalização do sentenciado.

Em adição a esses documentos, existe os Registros da Gestão (RG), que são qualquer documento, formulário ou planilha que registra e evidencia a execução de algum procedimento. Um exemplo de Registro da Gestão é a planilha onde se relacionam os

pertences do preso que ficam retidos na administração da unidade. Os RG's não são definidos *a priori*, não sendo, ainda, codificados nem numerados.

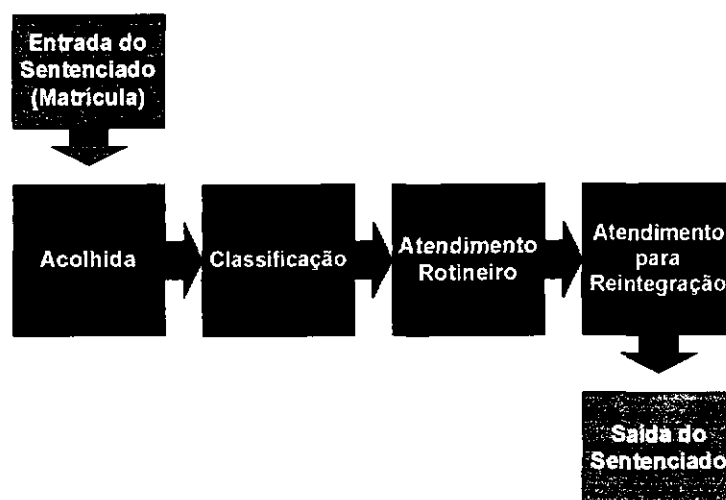
O sistema de normatização da SEDS está sendo reformulado e será constituído da soma de Procedimentos de Gestão, Fluxos, POP's e Registros de Gestão. Dessa forma, cada diretoria da SEDS terá um conjunto de documentos que constituirá no seu sistema de normatização. Por exemplo, o sistema de normatização da Diretoria de Acompanhamento Penal, terá um Procedimento de Gestão, três Fluxos, quadro POP's e diversos Registros de Gestão. A estrutura desse sistema de normatização está indicada na figura abaixo:



O processo de redesenho que culminou com a definição das normas e dos padrões ocorreu em dois momentos. Em 2003 foram contemplados os processos de segurança e os processos de gestão do trabalho do preso. Em 2004, foram redesenhados os processos de saúde e atendimento jurídico. O resultado final do redesenho dos processos foi concluído em setembro de 2004. O único processo que deixou de ser redesenhado foi o de Assistência Educacional, principalmente porque não há responsável pela área (o cargo de Diretor de Educação está desocupado).

A título de exemplo do produto final do redesenho, definiu-se que os processos de ressocialização (atendimento ao preso) seguem fases semelhantes dentro da unidade. O

atendimento jurídico, psico-social, médico-odontológico seguem basicamente o padrão mostrado na figura abaixo:



Após a entrada do sentenciado, ocorre a acolhida, um momento solene onde o preso é recepcionado pelos diretores e servidores da unidade e são conhecidas as regras, direitos e deveres do sentenciado. Após esse momento inicial, ocorre o período de classificação, onde o preso terá os atendimentos iniciais de cada especialidade e será conhecido o seu perfil. Esses atendimentos formam subsídios para que seja elaborado o seu PIR (Programa Individual de Ressocialização). Esse PIR nada mais é do que o Programa Individual de Tratamento especificado na LEP. Ele contém todas as diretrizes que serão utilizadas para o tratamento do indivíduo enquanto ele estiver na unidade. Ocorrem, então, os atendimentos rotineiros, nos quais os setores responsáveis periodicamente convidam o preso a rever sua situação. Por fim, seis meses antes da sua saída prevista, inicia-se os atendimentos para reintegração, que visam subsidiar de informações o Núcleo de Reintegração Social para que possa ser iniciado um programa de acompanhamento ao egresso.

Observa-se que esse processo nada mais é que a consolidação do caminho já definido pelas Leis de Execução Penal. Muitas vezes o produto de um redesenho não é uma nova maneira de fazer determinada tarefa e sim uma sistematização de normas e conceitos já existentes, ou melhor, uma tradução para a linguagem do que se encontra postulado nas normas jurídicas.

Numa das fases desse trabalho de redesenho, surgiram problemas que apontaram para a necessidade de definição da missão das penitenciárias e da SUAPE. A equipe DMI/SEDS e INDG, então, promoveu um encontro que possibilitou a definição dessa missão institucional.

5.4.2. A DEFINIÇÃO DA MISSÃO INSTITUCIONAL DA SUAPE

Ao sentarem-se na mesa de reuniões agentes penitenciários e técnicos das unidades para discutir padronização de processos, não demorou muito para que o conflito segregação x recuperação aparecesse. Os profissionais envolvidos com a segurança queixavam-se que as atividades de ressocialização atrapalhavam seu trabalho e os profissionais responsáveis pelo atendimento queixavam-se da segurança. Cada grupo de funcionários entendia de uma maneira diferente a missão da penitenciária.

Paixão (1991) aponta que o dilema segregação x recuperação é um dos grandes conflitos do sistema prisional. Um exemplo clássico de como esse conflito é materializado dentro da unidade prisional é o trabalho do preso. Grande parte das vezes, para o sentenciado trabalhar ele tem que ser deslocado de sua cela até o local de trabalho. O deslocamento até o local e a vigia no posto de trabalho deve ser acompanhado por agentes penitenciários sob pena de comprometimento da segurança. Dado que a realidade de parte das unidades é de falta de pessoal, especialmente agentes de segurança, o fato de o preso trabalhar exige a retirada do agente de seu posto tradicional, o que muitas vezes é negado pelos responsáveis pela segurança na unidade. A execução de políticas de recuperação, como o trabalho e os atendimentos bio-psico-sociais, exigem cooperação da segurança, com o fornecimento de agentes para o acompanhamento dos sentenciados. E essa cooperação não é muito comum dentro das unidades.

Esse é apenas um exemplo de como o conflito segregação x recuperação se materializa na unidade prisional. Da mesma forma, ele apareceu no momento em que se redesenhava e padronizava os processos. Houve então, um processo de discussão, coordenado pela equipe DMI/SEDS e INDG que envolveu grande parte dos diretores da SUAPE e culminou na definição da missão da Subsecretaria de Administração Penitenciária. Chegou-se a conclusão de que nenhum dos dois macroprocessos-fim é prioritário. A segregação não é mais importante que a ressocialização e vice-versa. Ou seja, não é possível priorizar um desses

processos. É pré-condição para haver recuperação que a segurança esteja bem estruturada. E a segregação terá sérios problemas se não houver o trabalho, o atendimento jurídico, médico, psicológico, social, etc. Se a prisão quiser atingir seu objetivo, os servidores que cuidam da segurança e da ressocialização devem trabalhar integrados e devem cooperar mutuamente.

Concluiu-se que o “negócio” da SUAPE, ou seja, a atividade com a qual se trabalha é “custódia e ressocialização de indivíduos privados de liberdade”. A missão da SUAPE ficou assim definida: “promover a reintegração social de indivíduos privados de liberdade, por meio da custódia e da ressocialização, desenvolvidas por servidores capacitados, contribuindo para a segurança social”. Essa missão foi validada e aprovada pelos diretores, superintendentes e pelo Subsecretário de Administração Penitenciária.

A necessidade de se definir a missão institucional foi, portanto, consequência da atividade de reestruturação de processos. Uma vez definida essa missão, todos os cursos e treinamentos promovidos em virtude do MRGP passaram a divulgar a missão da SUAPE.

Os diretores das penitenciárias, entretanto, não participaram desse processo de elaboração da missão institucional. Esses diretores serão apenas “comunicados” da missão definida, perdendo-se, assim, a chance de se criar neles algum engajamento no cumprimento da missão, o que poderia acontecer caso eles tivessem participado do processo.

5.4.3. A DEFINIÇÃO DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E O DIMENSIONAMENTO DE PESSOAL

Na fase de construção do MRGP também foi definida uma estrutura organizacional que funcionaria nas penitenciárias onde o MRGP fosse implantado. Até então, a realidade observada nas unidades era de sobreposição de funções, dificuldades de se determinar responsáveis por cada tarefa e uma completa falta de padronização da estrutura organizacional. Por este motivo decidiu-se padronizar a estrutura das unidades.

A proposta de estrutura foi elaborada pela equipe DMI/SEDS e INDG e passou por fase de discussão com as diretorias e superintendências e alta administração da SEDS sendo, finalmente, aprovada. Após a definição inicial, a proposta de estrutura foi encaminhada para a SEPLAG onde foram feitas pequenas alterações. O organograma das penitenciárias ficou assim definido:

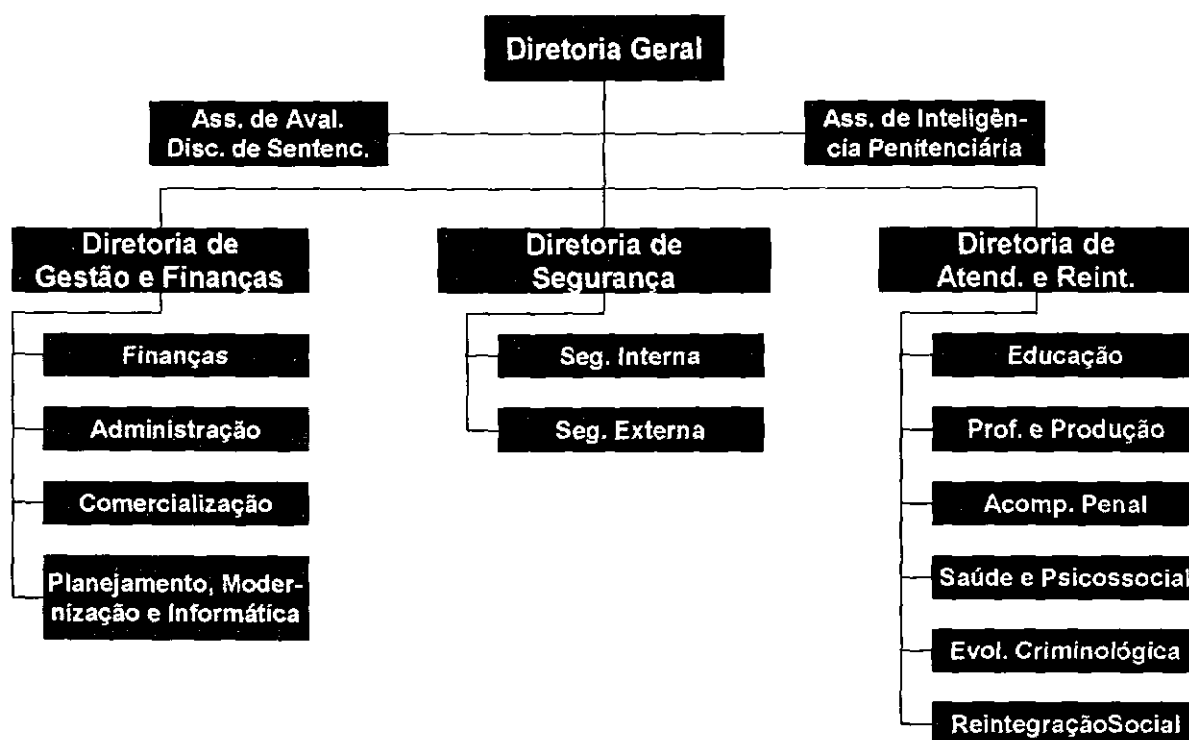


Fig. 12 – Estrutura organizacional definida para penitenciárias

Para cada unidade gerencial (núcleo, diretoria e assessoria) foram definidas atribuições. Como exemplo, as atribuições do Diretor geral da penitenciária ficaram assim definidas:

Diretor Geral
<p>Competências</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Definir as diretrizes em consonância com a diretriz geral da SUAPE; ▪ Promover a coordenação e integração das funções de modernização, avaliação disciplinar, de gestão e finanças, de segurança e de atendimento e reintegração; ▪ Promover o clima de estabilidade, segurança e disciplina no âmbito da unidade; ▪ Promover a articulação da Unidade que representa com as Unidades Centrais da Secretaria; ▪ Coordenar o planejamento operacional da Unidade; ▪ Definir, junto com a Diretoria de Segurança, as estratégias a serem consideradas na concepção do Plano de Emergência da Unidade.

Estabeleceu-se, também, o perfil profissional desejável para o responsável por cada unidade gerencial. Como exemplo, o perfil profissional do Diretor Geral deve ser o seguinte:

Diretor Geral	
Requisitos	Habilidades
Formação: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Nível superior compatível com a legislação; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alta capacidade de decisão; ▪ Liderança de equipes; ▪ Espírito empreendedor; ▪ Negociação e articulação institucional; ▪ Interpretação de ambientes; ▪ Administração de conflitos e crises; ▪ Planejamento e organização; ▪ Capacidade de trabalhar sobre pressão; ▪ Delegação de responsabilidades; ▪ Facilidade de comunicação.
Experiência: <ul style="list-style-type: none"> ▪ 2 anos como gerente de primeiro escalão ou direção; 	
Ferramentas: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Conhecimento básico em informática (windows); ▪ Conhecimento da Legislação Penal (LEP); ▪ Conhecimento de Direitos Humanos; ▪ Experiência em gerenciamento por resultados. 	

A definição de atribuições e perfil para o coordenador de cada unidade gerencial gerou 17 quadros de competência e 17 quadros de perfil profissional, semelhantes ao do exemplo citado.

Além do perfil e das competências, foi definido o número de servidores que deveriam compor cada unidade gerencial, dentro da nova estrutura organizacional.

UNIDADE GERENCIAL	EQUIPE
Diretoria Geral	3
Assessorias	5
Diretoria de Gestão e Finanças	27
Diretor	1
Núcleo de Finanças	2
Núcleo de Administração	20
Núcleo de Comercialização	2
Núcleo de Planejamento, Modernização e Informática	2
Diretoria de Segurança³³	163
Diretor	1
Núcleo de Segurança Externa	21
Núcleo de Segurança Interna	141
Diretoria de Atendimento e Reintegração	29
Diretor	1
Núcleo de Educação	1
Núcleo de Profissionalização e Produção	4
Núcleo de Acompanhamento Penal	4
Núcleo de Avaliação e Acomp. da Evolução Criminológica	3
Núcleo de Saúde e Atendimento Psico-Social	13
Núcleo de Reintegração Social	3
TOTAL	227

³³ Não inclui equipe de guarda de muralha.

Estabeleceu-se também o cargo, função e remuneração de cada servidor acima especificado, conforme anexo E.

A nova estrutura organizacional, o perfil dos ocupantes dos cargos e o dimensionamento do pessoal ficaram, até o momento, apenas no papel. Nas quatro unidades que “implantaram” o MRGP até o momento, estas definições foram desconsideradas. A nova estrutura e conseqüentemente seus cargos ainda não foi aprovada, já que o projeto de lei ainda não foi enviado pela SEPLAG (há informações de que isso ocorrerá no início de 2005). Nessas quatro unidades os diretores foram nomeados com o uso do instrumento do “contrato administrativo”. Portanto, não há norma, decreto ou lei que *regulamente* e estrutura dessas unidades. Cada uma funciona a seu modo.

No momento de selecionar os servidores para essas unidades, o perfil dos ocupantes dos cargos e o dimensionamento do pessoal também não foram considerados. A direção da SUAPE decidiu o número de servidores que achava-se adequado, desconsiderando o trabalho feito pela equipe do MRGP. Dentre as diversas conseqüências que a não adoção desse padrão ocasiona, destaca-se o fato de que não é possível definir, claramente, os responsáveis pelo cumprimento de cada tipo de padrão dentro da unidade.

5.4.4. INDICADORES DE DESEMPENHO, METAS E GESTÃO DA ROTINA

Uma vez terminado o trabalho de redesenho de processos, é possível definir os itens de verificação e itens de controle³⁴, que vão medir o cumprimento e o desempenho do processos. Eles são também chamados de indicadores de desempenho e são a base para que as metas possam ser definidas, já que não se pode ter uma meta se não se sabe qual é a atual situação. Essa atual situação deve ser medida por um indicador.

Esses indicadores tem o objetivo de medir o desempenho da gestão da penitenciária e o desempenho da coordenação da SUAPE. Alguns indicadores são índices, ou seja, envolvem cálculo e relação matemática; outros são apenas somatórios. A definição desses indicadores e sua fórmula de cálculo foi feita com a participação dos diretores e servidores responsáveis por cada processo. O quadro abaixo detalha os indicadores elaborados:

³⁴ Conforme descrito no capítulo 3, item de verificação é um indicador que mede o desempenho interno de um processo, já um item de controle mede os resultados finais do processo.

Indicadores de Desempenho	
Segurança da penitenciária	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Índice de fugas – número de fugas dividido pelo total de presos; ▪ Índice de emergência – somatório do número de rebeliões, motins e dos chamados “constrangimentos ilegais” ▪ Número de reféns – que depois é desdobrado em número de reféns ilesos, mortos e feridos.
Trabalho e profissionalização	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Índice de presos em capacitação – número de presos capacitados e trabalhando somado com presos em capacitação para trabalho dividido pelo total de presos ▪ Índice de capacitação total – total de presos capacitados sobre total de presos ▪ Índice de capacitação disponível – total de presos capacitados em condições de trabalhar dividido por total de presos em condições de trabalhar ▪ Índice de presos trabalhando – total de presos trabalhando sobre total de presos que podem trabalhar ▪ Índice de ocupação dos presos que trabalham – número de dias trabalhados sobre número de dias disponíveis ▪ Índice de utilização de cotas de presos que trabalham – número de presos trabalhando para o Estado sobre total de cotas ▪ Índice de utilização geral de cotas – total de cotas utilizadas sobre total de cotas disponíveis para utilização ▪ Índice de atendimento à necessidade por vagas – total de vagas autorizadas pelo tesouro estadual mais o total de vagas de parceiros mais total de cotas de recursos diretamente arrecadados dividido pelo total de presos em condições de trabalhar
Finanças	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Despesas totais da unidade – é posteriormente desdobrado em custo com edificações e instalações, custo com pessoal, custo com utilidade pública, custo com contratos, custo com materiais, custo com adiantamentos e despesas indiretas da unidade. ▪ Receita indireta da unidade com produtos e serviços ▪ Receita direta das oficinas da unidade ▪ Receita das oficinas de parceiros
Gestão da movimentação e uso de vagas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Índice de eficácia no atendimento à demanda solicitada à SEDS – vide anexo D ▪ Índice de eficiência no atendimento à demanda solicitada à SEDS – vide anexo D ▪ Capacidade (total de vagas existentes) SEDS – somatório das vagas de presídios, penitenciárias, casas de albergado e hospitais psiquiátricos ▪ Ocupação (total de vagas ocupadas) – total de vagas ocupadas em presídios, penitenciárias, casas de albergado e hospitais psiquiátricos ▪ Total de vagas em reserva técnica – número de vagas destinadas à chamada “reserva técnica” ▪ Total de vagas impedidas – total de vagas que, por algum motivo, não podem ser utilizadas para abrigar presos ▪ Total de vagas reservadas – total de vagas que estão na condição de “reservadas” para uso ▪ Total da demanda SEDS – somatório de todos os presos provisórios, condenados (fechado, semi-fechado e aberto) e internados localizados no Estado ▪ Índice de eficácia no atendimento à demanda total – vide anexo D ▪ Índice de eficiência no atendimento à demanda total – vide anexo D

- Índice de ociosidade de vagas – ociosidade de vagas sobre demanda de vagas da SEDS
- Índice de possibilidade de atendimento à lista de espera – ociosidade de vagas sobre quantidade de presos na lista de espera
- Índice de atendimento à demanda por vaga na Polícia Civil – Capacidade sobre total de vagas demandadas
- Índice de instalação dos presos (Polícia Civil) – total de vagas disponíveis [capacidade – (ocupação + impedimento)] sobre o total de vagas demandadas

Esses indicadores se propõem a dois objetivos: 1) medir o desempenho da gestão da unidade prisional segundo cada atividade e 2) medir o desempenho da gestão das diretorias da SUAPE. Cada um deles serve a algum desses objetivos. Observa-se que alguns dos indicadores descritos acima são meros desdobramentos de outros.

No que diz respeito a definição de indicadores de desempenho, há ainda muito a ser feito no âmbito do MRGP. Os processos que tiveram alguns indicadores definidos (como segurança e trabalho/profissionalização) precisam de algumas adequações. A grande parte dos processos de ressocialização não teve indicadores elaborados. Atendimento jurídico, atendimento bio-psico-social, avaliação e acompanhamento da evolução criminológica e atendimento ao egresso não foram contemplados. Isso porque no momento em que a equipe do MRGP estava criando os indicadores, parte dos processos de ressocialização ainda não tinham sido redesenhados.

Além da definição desses indicadores, foi criada uma sistemática de monitoramento deles. Foram elaboradas planilhas no Excel que, dependendo do indicador, deveriam ser alimentadas ou pela unidade prisional ou por alguma diretoria da SUAPE. Entretanto, isso não vem sendo feito. Não está se conseguindo medir cada indicador.

Em alguns casos, como o indicadores de fugas e rebeliões e do custo do sentenciado, a própria equipe do INDG tem feito o acompanhamento dos resultados. Foi criada uma planilha chamada “Central de Custos” e tem-se feito um esforço, juntamente com a Diretoria de Finanças da SEDS, de se encontrar o custo do preso em cada unidade prisional. A situação encontrada era caótica. As contas de telefone, por exemplo, eram pagas numa só fatura que unia os gastos de todas as unidades, sem qualquer tipo de detalhamento. Outra dificuldade encontrada é definir o valor do gasto com pessoal em cada unidade. Esse dado já foi solicitado

e não foi fornecido pela Diretoria de Recursos Humanos da SEDS. Foi, então, feita uma solicitação diretamente à SEPLAG, que ainda não enviou resposta.

Mesmo com essas dificuldades já se conseguiu medir um esboço dos primeiros valores de custo do preso por unidade. Esses valores são ainda incompletos pois representam apenas o custeio direto da unidade, não considerando o rateio dos custos indiretos da SEDS. Em Pará de Minas, o valor médio por mês tem ficado em torno de R\$1.006,80; em Bicas o valor médio é de R\$919,55 e em Uberlândia a média é de R\$945,83. Esses valores se referem a média dos meses de março/abril/maio/junho de 2004 e foram apresentados pelo INDG junto à SEPLAG.

Apenas as 3 unidades onde o MRGP tinha sido implantado em 2003 tiveram o custo do preso medido. Entretanto, a própria Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças (SPGF) da SEDS tem questionado esses valores, não concordando com a metodologia de cálculo. Por detrás dessa não concordância, está o fato de que a medição do custo deverá fazer com que o orçamento disponibilizado para todas as unidades seja reduzido e a SEDS tenha, obrigatoriamente, que racionalizar ainda mais seus gastos.

De qualquer maneira, o que se quer demonstrar é que mesmo o indicador de desempenho que o governo tem o maior interesse em medir – o custo do sentenciado – não se chegou ainda a uma conclusão de seu valor atual.

A medição dos outros indicadores está enfrentando ainda mais dificuldades. Tem-se buscado informações nas diretorias da SUAPE e, especialmente, nas unidades prisionais, mas não está se obtendo bons resultados. Um caso emblemático são os indicadores de desempenho do trabalho do preso. Já foram enviados memorandos para todas as unidades solicitando alguns dados como o número de presos trabalhando e outros. Nenhuma unidade respondeu. Foi feito um novo comunicado oficial, reforçando o anterior, e obtiveram-se respostas de poucas unidades.

A medição dos indicadores de desempenho tem sido um grave problema na implantação do MRGP. Torna-se ainda mais grave porque a base desse modelo que é a gestão pela qualidade, que opera baseado em metas. Mas as metas não podem ser definidas se ainda não se conseguiu tirar o “retrato” da situação atual, ou seja, não se conseguiu medir pela

primeira vez o resultado do indicador. Essa situação trava todo o sistema. Não é possível fazer gerenciamento por resultados se não se consegue definir as metas e medir os indicadores.

5.4.5. O TREINAMENTO OPERACIONAL

O treinamento operacional (realizado com os servidores) tem sido o primeiro passo para a implantação do MRGP numa unidade prisional. É nesse treinamento que os servidores são orientados a executar os processos padronizados. O material didático utilizado é a própria documentação do modelo (PG's, fluxos e POP's) que contém o padrão da atividade específica de cada servidor. Em 2003 ele foi realizado em Bicas, Uberlândia e Pará de Minas. Em 2004, ele havia sido realizado na nova unidade de Juiz de Fora e no fechamento deste trabalho ele estava sendo realizado em Francisco Sá. Grande parte dos servidores que hoje atuam em cada unidade foram treinados. Em Uberlândia foram treinados 188 servidores (84% do total de servidores da unidade). Em Bicas foram treinados 181 servidores (80% do pessoal) e em Pará de Minas foram treinados 197 servidores (88% do pessoal). Em Juiz de Fora foram treinados 263 servidores pois parte dos funcionários da unidade antiga (PJEC) também participou do treinamento³⁵.

Nesses treinamentos há um módulo conjunto, onde todos os servidores tem conhecimento da SEDS, do Modelo Referencial de Gestão Prisional, da LEP e noções de Direitos Humanos³⁶. A seguir, os servidores são divididos em turmas conforme sua área de atuação. São mostrados os PG's, fluxos e os POP's aos servidores que irão executá-los.

Ao final desse treinamento, a DMI/SEDS realizou uma pesquisa para avaliar o grau de satisfação dos participantes. Embora a pesquisa não necessitasse de identificação, é possível que seu resultado tenha sido influenciado pela presença dos instrutores e do pessoal da SEDS. Apresenta-se, a seguir, uma pequena parte dos resultados da avaliação. Os dados abaixo apresentados se referem a avaliação feitas pelos agentes. A avaliação dos técnicos foi descontinuada e alguns dados não foram encontrados, razão pela qual ela foi desconsiderada.

Os agentes penitenciários treinados responderam a seguinte pergunta: você compreendeu os conteúdos passados em sala de aula (fluxos, POP's, etc)?

³⁵ No caso de Juiz de Fora não se tem a informação do percentual de funcionários participantes.

Unidade	Muito bem	Mais ou menos	Pouco	<i>Total respostas</i>
Bicas	107	48	0	<i>155</i>
Pará de Minas	128	20	0	<i>148</i>
Uberlândia	53	14	0	<i>67</i>
Total	288	82	0	<i>370</i>

Uma outra questão foi a seguinte: na sua percepção, o treinamento foi suficiente para você iniciar o trabalho de agente penitenciário?

Unidade	Sim	Não	<i>Total respostas</i>
Bicas	118	37	<i>155</i>
Pará de Minas	112	36	<i>148</i>
Uberlândia	62	5	<i>67</i>
Total	292	78	<i>370</i>

No espaço reservado a comentários livres o que se percebe é que os servidores ficam bastante satisfeitos com a realização de qualquer atividade que vá lhes ajudar a executar seu trabalho. No geral o treinamento foi bem avaliado. Entretanto, houve muitas queixas a respeito da carga horária, considerada pequena (para os agentes, o tempo reservado ao entendimento de fluxos e POP's, incluindo a parte prática, é de 32 horas/aula, para os técnicos, cerca de 24 horas/aula, variando de acordo com a especialidade).

A análise dos comentários feitos pelos participantes nos formulários de avaliação do treinamento mostra aspectos interessantes. Como descrito anteriormente, há um módulo no treinamento em que se enfatiza que a missão da penitenciária é reintegrar o indivíduo privado de liberdade, ou seja, uma postura mais voltada para o lado educativo do que para o lado repressivo. Alguns agentes comentam que é “ponto negativo” ter que trabalhar com a recuperação do preso. A análise dos comentários mostra que parte dos servidores, especialmente aqueles que já estão trabalhando no sistema prisional, tem grande dificuldade em adotar a postura de educador. Os treinamentos realizados anteriormente, ministrados em geral pela Polícia Militar (PM), não esclarecia aos futuros agentes a sua missão de agente recuperador, disseminando valores repressivos e de impossibilidade de recuperação do preso. Os valores repassados pela PM são condizentes com a própria missão dessa organização de repressão da criminalidade e não são adequados para um trabalho penitenciário “moderno” que pressupõe algum grau de recuperação. Por esse motivo, a DMI/SEDS está articulando

³⁶ O ensino da LEP e das noções de direitos humanos era feito pela Polícia Militar. A partir do treinamento em Francisco Sá, os servidores da própria SEDS assumiram também esta parte.

para que, nos próximos treinamentos, o módulo de defesa pessoal, antes ministrado pela PM, possa ser realizado pelos próprios agentes que participaram da construção do MRGP.

Esse treinamento operacional realizado nas 4 unidades (Bicas, Uberlândia, Pará de Minas e Juiz de Fora) foi coordenado pela DMI/SEDS com algum apoio da Escola de Formação e Aperfeiçoamento Penitenciário (EFAP). Em 2003 a relação da DMI com a EFAP foi marcada por dificuldades de entendimento e falta de apoio da Escola, situação que teve alguma melhora em 2004. Embora não seja competência da DMI/SEDS o planejamento e execução dos treinamentos, o fato de que esse o MRGP foi desenvolvido sob coordenação da DMI fez com que essa diretoria assumisse provisoriamente a função de sistematizar o novo modelo de capacitação. Entretanto, a DMI tem feito gestões no sentido de que a EFAP assuma a responsabilidade e a coordenação dos próximos treinamentos operacionais assumindo, assim, sua competência legal.

Certamente haverá dificuldades para a EFAP já que a situação da Escola não se encontra muito diferente daquela descrita no capítulo 4. Grande parte de seu corpo funcional fica, atualmente, absorvido com atividades de recrutamento e seleção de pessoal para a inauguração de novas unidades. A Escola não assumiu, até o momento, a função de conduzir um processo de treinamento e capacitação do servidor penitenciário. Uma mudança de postura, e provavelmente, uma melhor estruturação da EFAP, é fundamental para que ela possa assumir de vez sua competência.

Houve problemas decorrentes da aplicação das informações recebidas no treinamento operacional no dia a dia da unidade. Os servidores haviam participado do treinamento do MRGP mas os diretores da unidade não. Havia – e ainda há – muita resistência com a implantação de um sistema baseado na padronização. Sob o argumento de que cada unidade tem suas especificidades, alguns diretores se esquivam da utilização do novo sistema. Embora o único treinamento que os servidores haviam tido se baseava no MRGP, os diretores das unidades não eram incentivados a utilizar o novo sistema. Houve casos em que diretores questionaram a alta administração da SUAPE sobre a necessidade ou não de utilizar fluxos e POP's estabelecidos. A SUAPE respondera que o novo modelo era apenas um “teste” e, por isso, não era obrigatório. A indiferença dos diretores das unidades e da alta administração da SUAPE em 2003 condenava o MRGP ao esquecimento. Essa situação começou a mudar em

2004 por diversas razões a serem explicadas, dentre elas a realização do treinamento gerencial. Entretanto, parece haver muita resistência a ser quebrada.

Basta dizer que após um treinamento operacional realizado com servidores em 2004, um diretor geral mandou “esquecer os fluxos e POP’s”, o que demonstra que sem o engajamento por parte dos principais atores da organização, dificilmente o modelo poderá alcançar os resultados pretendidos.

5.4.6. O TREINAMENTO GERENCIAL

Esse treinamento, realizado com os diretores das unidades prisionais é fundamental para o sucesso do MRGP. É nesse momento que os gestores da penitenciária são inseridos no novo modelo de gerenciamento e são incentivados a utilizá-lo no dia a dia. É neste treinamento que eles “aprendem” a importância da padronização, da utilização de fluxos e POP’s e dos sistema de gestão baseado em indicadores de desempenho, metas e resultados.

O grande problema do MRGP no ano de 2003 foi a não realização desse treinamento. Sob o argumento de que ainda não havia os indicados a assumirem os cargos de diretor nas unidades inauguradas em 2003, a direção da SUAPE não viabilizou a realização desse treinamento. Ocorreu que os servidores haviam sido treinados no novo modelo de gestão e seus chefes imediatos, quando finalmente chegaram a unidade, não tinham o menor conhecimento daquele sistema. Como dito anteriormente, por esse motivo, a consolidação do MRGP ficou seriamente comprometida na medida em que havia grandes possibilidades de que a cultura personalista, que sempre reinou nas unidades prisionais, passa por cima da nova cultura de gestão, baseada na padronização e no cumprimento de regras estabelecidas por um órgão gestor. Não há novo modelo de gestão que possa ser implantado sem o incentivo do diretor geral e dos diretores setoriais da unidade prisional. Em grande parte das unidades, o diretor geral “manda” e ponto final. A teórica subordinação técnica dos servidores da unidade às diretorias da SUAPE fica normalmente reprimida frente ao poder do diretor geral. Por esse motivo, a realização de um treinamento que possibilite a absorção de valores referentes a implantação do novo sistema é tão importante para a sua consolidação.

O insucesso no ano de 2003 no que diz respeito ao treinamento gerencial se reverteu num relativo sucesso em 2004. No início do segundo semestre foi realizado, em duas turmas, o curso Gestão para Resultados, ministrado pelo INDG, com a participação de todos os

diretores setoriais das 4 penitenciárias onde o modelo havia sido implantado e de alguns diretores da SUAPE. A observação direta do treinamento permite dizer que houve, de fato, uma absorção de valores referentes a missão da penitenciária e da importância da implantação do novo sistema de gestão. Ao se sentirem valorizados, tendo contato com técnicas gerenciais modernas e sentindo respaldo da SEDS em implantar o novo sistema, os diretores se mostram interessados e dispostos a provocar as mudanças necessárias à consolidação do MRGP. O novo modelo de gestão passa a ser visto com o um fator que auxilia a gestão da unidade prisional, e não algo que retira poder do diretor ao impedir que ele crie suas próprias regras.

Há, no entanto, descrença de alguns em relação ao sucesso da implementação do MRGP. Parte disso se deve ao fato de que fluxos e POP's estão baseado na utilização do sistema de informações penitenciárias – INFOPEN – que até o momento de fechamento desse trabalho não havia sido instalado em nenhuma unidades que implantaram o MRGP. Atrasos na instalação da linha de dados estão impedindo que as unidades tenham acesso ao sistema. Isso tem uma consequência imediata, fazendo com que o cumprimento de parte dos fluxos seja automaticamente bastante dificultada por falta de acesso ao sistema de informações. A solução, enquanto a linha de dados não chega, é utilizar alguns formulários que também estão sendo padronizados.

Um outro ponto também chamou a atenção nesse treinamento. Houve muita discussão no momento em que foi apresentada a missão da penitenciária, estabelecida pela SUAPE. A definição da missão institucional baseada na conjugação de recuperação com segurança é entendida como positiva, pois teoricamente minimiza a preponderância da repressão e da segurança sobre as outras atividades no dia a dia da unidade.

Nessa discussão, um comentário chamou a atenção. Mais uma vez pode ser verificada a inadequação dos treinamentos dos servidores que haviam sido ministrados pela Polícia Militar. Um agente, hoje diretor, ressaltou que “aprendeu no treinamento com a PM que preso é lixo e não pode ser recuperado”. Paradoxalmente, esse mesmo agente agora aprende que sua missão é reintegrar indivíduos de volta a sociedade. É fundamental que o treinamento do servidor penitenciário seja feito pela própria SUAPE, sem a participação da PM, e de forma que a missão da penitenciária seja enfatizada.

No que diz respeito ao treinamento gerencial, a decepção ficou por conta do treinamento dos diretores gerais. A princípio, a SUAPE havia autorizado a participação deles no mesmo treinamento em que participaram os diretores setoriais. Entretanto, dias antes do treinamento, a DMI foi informada que os diretores gerais não poderiam participar do treinamento, considerado muito longo. Após negociações, conseguiu-se o tempo de um dia para fazer um resumo do MRGP e apresentar, em linhas gerais, o novo sistema de gestão.

Compareceram todos os diretores gerais das unidades gerenciadas pela SUAPE, não apenas das unidades onde havia sido implantado o MRGP. Nesse evento, organizado pela DMI/SEDS em conjunto com o INDG, pode ser percebido a descrença e a desconfiança frente ao novo modelo de gestão. Alguns participantes questionaram a padronização, considerada uma prática inviável já que cada unidade tem suas especificidades. Ao contrário do que ocorreu no treinamento dos diretores setoriais, os diretores gerais não se mostraram receptivos ao MRGP, entendendo-o como um instrumento de ingerência da SUAPE dentro da penitenciária.

Um outro ponto se destacou nesse encontro. Ao comentar as dificuldades na gestão das unidades, um dos diretores gerais comentou “se houvéssimos um atendimento jurídico descente e trabalho para todos os presos, 90% dos nossos problemas estavam resolvidos”, afirmação que foi apoiada por outros presentes. Isso indica que não há que se “reinventar a roda” para se ter algum grau de sucesso na gestão prisional. Basta conseguir fazer bem feito o que já está sendo feito. Embora simples, o atingimento de altos padrões de qualidade e de resultados nos processos de atendimento jurídico e gestão do trabalho, por exemplo, carece de mudanças profundas no padrão de gerenciamento das penitenciárias, tarefa essa que pode ser facilitada com a implantação de sistemas como o MRGP. Entretanto, ao menos nesse primeiro momento de contato dos diretores gerais com o novo modelo, não houve muita simpatia com sua implantação.

Uma nova estratégia está sendo viabilizada para incentivar e garantir o apoio dos diretores gerais. Os PG's, fluxos e POP's bem como todas as bases do MRGP serão publicados como norma para todas as unidades, por meio de resolução do Secretário de Defesa Social. Prevê-se que todas as portarias da SSMP serão revogadas por essa mesma resolução. Dessa forma, as unidades terão apenas a nova normatização como referência. A adoção dos padrões do MRGP, hoje apenas uma experiência, será obrigatória.

Este novo sistema de normatização faria com que, teoricamente, todas as unidades tivessem que funcionar cumprindo os processos padronizados, que são a própria norma. Se, no entanto, nas unidades novas, onde praticamente não há vícios, mesmo realizando treinamento com os funcionários, treinamento com os diretores e auditorias o cumprimento dos padrões já é difícil, certamente a expansão do MRGP para as unidades antigas apenas por meio de norma não terá resultados práticos. Ou seja, para expandir o modelo para todas as unidades prisionais, deve-se repetir o mesmo método usado na implantação nas unidades novas: treinamentos operacionais e gerenciais e auditorias. Mesmo assim, nas unidades antigas, os vícios dos funcionários e a cultura dos diretores pode inviabilizar o cumprimento das normas.

Como evidenciado no capítulo 4, a existência de normas não garante a consolidação do MRGP. Normas para o sistema prisional são poucas, é verdade, mas as que existem não são aplicadas. Resta saber se os diretores gerais receberão incentivos que os façam cumprir as novas regras.

5.4.7. O SISTEMA DE AUDITORIAS

Um dos instrumentos mais utilizados em todo o mundo para a consolidação de sistemas de gestão da qualidade (em qual o MRGP está fundamentado) é a criação de uma sistemática de auditorias que verifique se os padrões de qualidade estão sendo cumpridos na organização. A auditoria avalia se os processos padronizados estão sendo cumpridos conforme as especificações. Para isso pode ser utilizado o instrumento da certificação ISO³⁷ com a auditoria sendo feita por empresas certificadoras ou a própria organização pode criar seu sistema de auditoria feito com auditores internos. Essa última foi a opção escolhida pelo MRGP.

Um grupo de auditores internos foi treinado pelo INDG para viajar a cada unidade prisional e verificar o cumprimento das especificações do MRGP (essencialmente os fluxos e POP's). Esses auditores são basicamente os mesmos profissionais que ajudaram a equipe DMI/SEDS e INDG a elaborar os fluxos e os POP's de cada processo. As primeiras auditorias que ocorrem num sistema tem uma conotação mais didática, de esclarecimento de dúvidas no cumprimento do padrão. Entretanto, o objetivo fundamental é identificar *não-conformidades*,

ou seja, não cumprimento do padrão. Uma não-conformidade é “aberta” quando comprova-se que a organização não está cumprindo uma determinação especificada nos documentos (fluxos e POP’s). Por exemplo, quando um agente faz uma revista mal-feita, sem levar em consideração os passos descritos no POP e a auditoria percebe isso, uma não-conformidade é aberta, ou seja, um procedimento formal de tratamento daquela anomalia é iniciado. O tratamento de uma não-conformidade é um processo que objetiva verificar as causas do não cumprimento do padrão e estabelecer ações para que ele seja cumprido. Tudo é formalizado e registrado em documento próprio, chamado Registro de Não-conformidade.

Cada auditoria em uma unidade prisional produz um relatório de auditoria em que os auditores indicam percepções sobre o *funcionamento geral* da unidade bem como o cumprimento das especificações. Por fim, esse relatório é levado a uma reunião chamada de “Análise Crítica” onde os resultados da auditoria são discutidos com a alta administração da organização afim de se tomar as medidas necessárias à correção dos desvios.

No que diz respeito a esse sistema de auditorias, tem-se obtido um relativo sucesso na sua implantação. Foram realizadas três auditorias no final de 2003 em Bicas, Uberlândia e Pará de Minas. Para realizá-las, houve um breve treinamento, de 2 dias, conduzido pela equipe DMI/SEDS e INDG que procurou capacitar um grupo de servidores em auditoria interna da qualidade. Embora a capacitação não tenha sido suficiente, gerando inclusive dúvidas durante a execução da auditoria, a auditoria inicial atingiu seus objetivos principais.

A auditoria inicial num processo de implantação de um sistema de gestão da qualidade é predominantemente educativa. É o momento de tirar dúvidas dos servidores com relação ao cumprimento do padrão e incentivar sua aplicação. Nesse sentido, essa primeira auditoria fez estreitar a relação entre o servidor na unidade e as diretorias da SUAPE, na medida em que alguns auditores eram os próprios diretores da Subsecretaria. Momentos como esse, onde o gestor técnico do processo entra em contato direto com o servidor que executa o processo facilita o controle e aumenta as chances de cumprimento do padrão. Entrevistas mostraram que a auditoria foi bem vista pelos funcionários, que a entenderam como uma forma de auxiliá-los no trabalho do dia a dia.

Entretanto foi identificado um grande número de não conformidades, ou seja, de não cumprimento do padrão. Em Bicas houveram 105 não conformidades, em Uberlândia 150 e

³⁷ Essa certificação está descrita no capítulo 3.

em Pará de Minas 71. No entanto não é possível comparar estes números já que a metodologia de “abertura” de não conformidades foi sofrendo alterações na medida em que aumentava a *qualificação dos auditores*. O que é possível perceber é que houveram muitos descumprimentos dos padrões e em alguns setores a documentação do modelo não estava sequer disponível. Como essas auditorias foram realizadas em 2003, momento em que os diretores das penitenciárias não tinham nenhum conhecimento do MRGP, é possível imaginar que, com os treinamentos realizados com os diretores setoriais, essa situação tenha se alterado um pouco. A própria execução da auditoria, que durante uma semana, muda a rotina da unidade prisional, faz com que tenha-se uma atenção maior no que diz respeito ao cumprimento de fluxos e POP's.

Para aumentar o número de auditores, a DMI/SEDS iniciou um processo seletivo para o curso “Agentes multiplicadores do Modelo de Gestão Prisional”. Houve ampla divulgação por meio da intranet e material de divulgação enviado a todas as unidades. A idéia é ampliar o corpo de auditores recrutando funcionários das unidades e proporcionar a eles um curso de formação, ampliando assim a capacidade da SEDS de realizar auditorias do MRGP. Esses auditores serão também multiplicadores do modelo, podendo ensinar os padrões para outros servidores. Foi recebido um grande número de inscrições porém o processo não teve continuidade, ao menos até o momento. O curso de formação dos antes mutiplicadores se encontra no mesmo *status* dos treinamentos operacionais dos servidores prisionais. A DMI/SEDS quer repassar as atividades de treinamento para a EFAP que, por sua vez, alega não possuir recursos para realizá-las. Dessa maneira, até o momento o curso não tem data definida para começar.

Para 2005, há programadas novas auditorias nas unidades onde elas já foram realizadas bem como auditorias iniciais nas novas unidades que estão recebendo o MRGP em 2004: Juiz de Fora e Francisco Sá.

O problema que vem ocorrendo no sistema de auditorias é o tratamento das não conformidades. Isso porque a auditoria não se encerra com a publicação de um relatório final. Cada não conformidade detectada inicia um processo onde ela deverá ser corrigida, ou seja, tratada. Para isso, a cada não conformidade identificada, deve ser elaborado um plano de ação para sua correção. Os resultados das correções executadas devem ser analisados na reunião *Análise Crítica*, momento em que a participação da alta administração é fundamental.

Isso não tem ocorrido. Não houve um acompanhamento sistemático dos planos de ação e a reunião de análise crítica não foi realizada. Ou seja, as conseqüências das auditorias se resumiram a publicação de relatórios finais e da elaboração de planos de ação para a correção de parte das não conformidades encontradas.

Descreveu-se, até aqui, como se deu o processo de implantação do MRGP. O próximo capítulo analisa as possibilidades desse sistema se consolidar, avalia de que forma ele afeta a eficiência organizacional e indica sugestões para seu fortalecimento.

6. ANÁLISE CONCLUSIVA

6.1. EFICIÊNCIA ORGANIZACIONAL E O MRGP

A análise apresentada no capítulo 2 mostra que, dependendo dos objetivos e da estrutura de consentimento de uma organização, ela pode ser mais ou menos eficiente. A prisão tradicional nos anos 50 analisada por Etzioni (ANO), altamente coercitiva e violenta, tornou-se ineficiente para atingir um dos modernos objetivos da prisão: a recuperação. O objetivo da punição seria facilmente atingido, já que a privação da liberdade dependeria apenas de manutenção da disciplina para evitar fugas e motins. Disciplina é uma meta de ordem, e metas de ordem são eficientes quando há consentimento coercitivo, ou seja, quando se usa a força e a violência. Como o uso da força física era o principal meio de controle dentro da prisão, não haveria dificuldade para manter a disciplina dos presos.

Segundo Etzioni (ANO), essa mesma prisão seria ineficiente para atingir o segundo objetivo: a recuperação. Isso porque recuperar um preso é uma meta cultural e metas culturais precisam de um outro padrão de consentimento para serem eficientes: o padrão normativo. E só se consegue criar esse padrão quando os presos se identificam com os administradores e funcionários da prisão. Ou seja, a organização só será eficiente no trabalho de recuperação se ela conseguir fazer com que os presos percebam nos funcionários e principalmente na direção do estabelecimento uma referência, um apoio, um papel de auxílio na sua recuperação. Seria possível conseguir isso numa unidade prisional e ao mesmo tempo manter a ordem? Sim, é possível.

A penitenciária certamente irá atingir a meta de ordem com mais eficiência – já que manter a ordem é pressuposto para seu funcionamento – mas é possível gerenciá-la de modo que consiga-se algum grau de recuperação dos sentenciados. Primeiramente, os funcionários e a direção do estabelecimento devem acreditar na possibilidade de recuperação, utilizando no dia a dia da unidade uma postura de educador. Em segundo lugar, a penitenciária deve proporcionar, com qualidade, trabalho, estudo, atendimento médico-odontológico, atendimento psico-social e acompanhamento jurídico. Não se pode esquecer, entretanto, que isso só será possível se for possível manter a ordem e a disciplina.

Frequentemente, sob o argumento da dicotomia segregação x recuperação, acredita-se que ou a unidade mantém a ordem e a disciplina, ou ela adota uma postura mais humanista, incentivando atividades estudo e trabalho, relaxando assim com a segurança. Sob esse aspecto, essa dicotomia se revela, em grande medida, falsa. Não se tem que escolher *ou* recuperação *ou* segregação.

A história traz seu ensinamento com o caso ocorrido no Estado do Rio de Janeiro na década de 80, conforme explica Edmundo Campos no livro *A Oficina do Diabo*. Com o fim do período militar e a posse do governo Brizola no Rio de Janeiro, decidiu-se abrir as portas das prisões estaduais à imprensa e aos ativistas de direitos humanos. As práticas do regime ditatorial baseado na “tranca”, na violência e na tortura, antes confinadas aos quatro muros da unidade, tornaram-se públicas. As reportagens publicadas e os resultados de investigação de parlamentares chocaram a sociedade da época mostrando uma prisão altamente autoritária e violenta. Houve exageros nesses relatos, mas a grande parte do que informavam era verdade.

Sucedeu-se, então, uma pressão pela humanização do sistema. Essa pressão fez com que tivessem lugar políticas de tão equivocadas quando as praticadas até então. Passou-se a dar autonomia aos presos, que nomeavam representantes com enormes poderes para definir a disciplina e as regras da unidade, relaxou-se a segurança, permitindo livre trânsito de detentos em vários setores da prisão, e restringiu-se ao extremo o uso da força dos agentes de segurança, a ponto de eles se sentirem controlados pelos internos, em suma, perdeu-se o controle da prisão. As conseqüências perversas dessa política, tais como as freqüentes rebeliões, fugas e mortes dentro da unidade fizeram com que o Estado perdesse o controle do sistema penitenciário do Rio de Janeiro, que entrou em uma de suas maiores crises.

Não se pode repetir este erro. É perfeitamente possível humanizar a prisão de forma conseguir algum grau de recuperação, mantendo a ordem, a disciplina e o controle da unidade. A solução: fazer um bom gerenciamento da unidade prisional. É fundamental treinar bem os funcionários, tomar atitudes para disponibilizar trabalho, estudo e assistência de qualidade aos internos. A moderna Lei de Execuções Penais já traz tudo o que é necessário implementar para se atingir essa boa gestão. Não há que se inventar a roda, há que se cumprir a lei. Cumprindo a LEP, certamente teremos uma prisão segura, mas que possibilita algum grau de recuperação. Se uma unidade recuperar 10% dos seus internos, o custo de manutenção desses

10% de terá sido um bom investimento. Se a unidade apenas “trancar” o indivíduo e devolvê-lo igual ou pior para a sociedade, sua manutenção terá sido, certamente, um recurso mal gasto.

Nesse sentido ressalta-se a importância da implantação do Modelo Referencial de Gestão Prisional. Se ele está funcionando é uma outra questão. O relevante aqui é colocar que os mecanismos de controle, avaliação e o sistema de padronização propostos pelas ações do Modelo Referencial de Gestão Prisional são adequados ao enfrentamento da realidade verificada no sistema prisional, descrita no capítulo 4.

A falta de informações gerenciais, o descumprimento de normas, a ausência de mecanismos de controle em grande parte das diretorias da SUAPE, aliada a uma situação de enorme autonomia historicamente “delegada” pelo governo ao diretor do estabelecimento penal, que muitas vezes transforma sua unidade num “feudo”, cabendo a ele decidir pelo cumprimento ou descumprimento de normas e diretrizes expedidas pelo órgão gestor, mostram uma realidade onde o personalismo é o padrão decisório. Essa situação é atacada de frente ao se implementar as ações do novo modelo de gestão.

A criação de um sistema de normatização e padronização, o redesenho dos processos das penitenciárias, a execução das auditorias e a criação de um modelo de treinamento e a realização desse treinamento com os servidores e diretores das unidades, objetivos esses já atingidos pelas ações do MRGP, são um passo importante para a melhoria da qualidade do serviço prestado pelas penitenciárias. O trabalho feito até agora fundou as bases para se iniciar algo que, se implementado, trará conseqüências muito mais visíveis: o gerenciamento por resultados.

Analisar o desempenho de cada unidade prisional em proporcionar trabalho, educação e assistência de qualidade ao sentenciado ao lado de planilhas de custo do preso será a primeira forma de se avaliar a boa gestão prisional. Mesmo entre as unidades que implantaram o MRGP, a análise dos dados irá mostrar que há unidades que desenvolvem um bom trabalho de recuperação, proporcionando trabalho, estudo e uma boa assistência a uma grande parcela de seus internos, enquanto há outras onde o diretor não dá nenhum espaço para essas atividades. E se chegará a conclusão que o custo do preso praticamente não varia entre elas.

Perceber-se-á, também, a correlação entre recuperação e segurança. Nas palavras de um diretor “o que pacifica uma penitenciária é o trabalho, a escola e a visita íntima”. Um bom gerenciamento da unidade prisional, onde as atividades de recuperação são incentivadas, diminui a tensão interna e as hostilidades contra os funcionários e, por conseqüência, favorece a segurança.

Há que se levar em conta, evidentemente, que públicos diferentes produzem resultados diferentes. A presença de uma grande parcela de presos de alta periculosidade fará com que determinada unidade tenha índices de presos trabalhando menores do que outra onde os presos têm um perfil mais tranqüilo. Mesmo que a direção disponibilize trabalho, muitos preferem não trabalhar. No momento de se comparar o desempenho, há que se verificar o tipo de interno presente em cada unidade.

Não é necessária uma postura violenta para conseguir disciplina. Além de trabalhar a recuperação, é fundamental que a unidade siga as normas de disciplinas à risca, punindo o sentenciado por qualquer desvio. A LEP prevê o funcionamento do Conselho Disciplinar (CD) que deve se reunir periodicamente para avaliar qualquer desvio de conduta, analisando os fatos sempre com o devido processo legal. Nas palavras de um outro diretor “a maior arma do agente tem que ser a caneta e não a violência”. Se os presos entenderem que a unidade prisional funciona com regras iguais para todos e que um desvio de comportamento será punido rigorosamente, não com violência, mas com a perda de direitos, isso terá um efeito muito mais restritivo do que a punição pela dor. Isso porque as punições determinadas pelo CD podem originar perda de direitos, como o trabalho, e a progressão de regime, benefícios muito caros ao preso. Além disso, o uso dos instrumentos legais da LEP em lugar da violência para atingir a disciplina, faz com que seja minimizada aquilo que Etzioni chamou de “neutralização do poder”. Quanto menos violento for o tratamento que o preso receber, mais chances se tem para conseguir consentimento normativo e, portanto, possibilidade de recuperação. Novamente, basta que a LEP seja cumprida para que a penitenciária funcione bem.

Mas o que se observou neste trabalho, com as visitas, entrevistas e a convivência com o servidor penitenciário é que a disponibilização de escola, trabalho, assistência de qualidade, o uso da postura de educador no trato com os presos e o uso da Lei para manter a disciplina depende, basicamente, da direção da unidade prisional. A criação de um padrão de

consentimento normativo, onde o preso se identifica com a administração da unidade é possível e depende da postura do diretor do estabelecimento. A eficiência depende, em grande medida, do perfil do diretor.

A implantação de sistemas como o Modelo Referencial de Gestão Prisional certamente facilita a administração do sistema, proporcionado ao órgão gestor das penitenciárias uma visão completa sobre o desempenho de cada unidade. A medição desse desempenho possibilita a definição de metas de melhoria, dando origem a um sistema de gerenciamento por resultados. E a padronização de procedimentos, forçada pela normatização e pela realização das auditorias, facilita o treinamento dos funcionários e o gerenciamento no dia a dia da unidade.

Durante todo o trabalho de pesquisa, um dos objetivos fundamentais foi procurar encontrar qual é, de fato, a importância de implantação do MRGP para o bom desempenho da unidade prisional. Ele é importante pois, se implementado em sua totalidade, força a unidade prisional a usar bem os recursos que possui. Ou seja, é um sistema que faz com que haja maior eficiência no uso do orçamento público. Além disso, ele promove a transparência dos resultados, aumenta a capacidade de controle e coordenação da SUAPE e facilita o treinamento do servidor. Esses são os méritos do MRGP.

O trabalho de pesquisa mostrou, entretanto, que mais importante que implantar um sistema de gerenciamento é conseguir produzir na unidade o consentimento normativo, necessário para se atingir com eficiência os objetivos de recuperação. Certamente, o pleno funcionamento do MRGP facilita atingir esse consentimento, mas talvez não seja o fator principal. Por mais que existam mecanismos de controle e coordenação se o diretor do estabelecimento prisional não tiver e não incentivar a utilização da postura de educador, a penitenciária não conseguirá produzir consentimento normativo. E dado o poder que o diretor geral tem sobre o estabelecimento, o seu modo e o seu perfil de atuação acaba influenciando os outros funcionários. A indicação de um diretor de perfil adequado ao trabalho de recuperação é a maior contribuição que pode ser feita o atingimento da missão institucional da penitenciária. Entretanto, a indicação de um diretor com esse perfil, não parece ter sido um critério utilizado na seleção da maior parte dos atuais diretores.

O fato de que a quase totalidade dos diretores gerais de penitenciária que hoje atuam em Minas Gerais serem delegados aposentados ou oficiais da reserva da Polícia Militar não indica que eles terão, necessariamente, uma postura avessa a ressocialização. No trabalho de pesquisa desta monografia identificou-se que duas unidades apresentam indícios da existência de consentimento normativo em ao menos parte dos internos: a Penitenciária Pio Canedo, em Pará de Minas e a Penitenciária Dênio Moreira de Carvalho, em Ipaba. Ambas as unidades são administradas por ex-policiais. Entretanto, seus diretores se preocupam em valorizar as atividades de recuperação, entendendo-as, também, como uma estratégia de segurança.

A correta escolha dos diretores do estabelecimento penitenciário parece ser o fator que pode gerar maior eficiência no atingimento da missão institucional de recuperação. Essa escolha correta, aliada com a implantação de sistemas como o MRGP, permite que se apresentem as condições para a existência de uma organização eficiente em custodiar e recuperar.

6.2. SUGESTÕES E PROPOSIÇÃO DE AÇÕES

O trabalho de pesquisa para esta monografia evidenciou algumas ações técnicas que são necessárias para o fortalecimento do modelo. Dentre elas, destacam-se as abaixo indicadas.

As unidades de Bicas, Uberlândia e Pará de Minas precisam de um novo treinamento operacional. Isso porque na época em que o primeiro treinamento foi feito, os processos de ressocialização não estavam redesenhados. Isso quer dizer que, na prática, os servidores não foram treinados nos padrões de atendimento ao preso. Apenas os padrões de segurança foram razoavelmente bem treinados. Ou seja, os técnicos ainda não conhecem os documentos de padronização referentes à ressocialização.

As auditorias têm que ser fortalecidas. É importante fazer o curso de formação de agentes multiplicadores – que atualmente está parado na EFAP – para que seja criado um corpo permanente e bem preparado de auditores afim de fiscalizar periodicamente as unidades prisionais. Certamente, a realização das auditorias é uma das mais eficientes maneiras de forçar a unidade a seguir a padronização. O programa de auditorias deve prosseguir, com a segunda auditoria nas unidades de Bicas, Uberlândia e Pará de Minas. Já em Juiz de Fora e

Francisco Sá, duas unidades que acabaram de receber o treinamento operacional, é importantíssimo que elas recebam o mais rápido possível a primeira auditoria. Os desvios no cumprimento dos padrões são corrigidos mais facilmente antes de se tornarem “vícios”.

Na SEDS, as unidades gerencias devem ser redirecionadas para assumir suas competências legais. A Escola de Formação e Aperfeiçoamento Penitenciário (EFAP) tem que assumir a condução dos treinamentos operacionais. A Diretoria de Modernização e Informática (DMI) não deve continuar coordenando esses treinamentos, sob pena de não ter recursos humanos disponíveis para continuar liderando as ações do MRGP.

Os PG's, fluxos e POP's devem ser publicados como norma e as portarias da SSMP que os contradizem devem ser revogadas. Uma vez oficializados, o cumprimento deles poderá ser finalmente cobrado com legitimidade.

Por fim, é importantíssimo finalizar a elaboração dos indicadores de desempenho e estruturar um sistema de acompanhamento de resultados e metas na SEDS. Mesmo que o MRGP conte com o apoio da alta administração, ele não terá sucesso se os resultados das unidades não forem medidos e avaliados. Em alguns modelos de gestão da qualidade há um escritório central de acompanhamento de metas e resultados. Em outros modelos, cada unidade gerencial acompanha seu resultado e reporta-o para a gerência superior. No caso do MRGP, que é um sistema em fase de implantação, ao menos num primeiro momento, parece ser mais prudente a criação de um setor central de acompanhamento de metas. Esse escritório central deverá receber os dados das penitenciárias, acompanha-los e divulga-los e incentivar sua análise pelas diretorias da SUAPE. A DMI/SEDS poderia conduzir este trabalho. Uma alternativa seria a contratação de uma empresa júnior ou mesmo estagiários da Escola de Governo para auxiliar neste trabalho.

6.3. POSSIBILIDADES DE CONSOLIDAÇÃO

A literatura sobre implantação de sistemas de gestão pela qualidade total³⁸ mostra que uma das maiores dificuldades que repetidamente se apresentam na implantação desse tipo de modelo de gestão é a resistência dos funcionários no cumprimento de normas e

³⁸ Conforme mostrado no capítulo 3, o Modelo Referencial de Gestão Prisional é baseado no sistema de gestão pela qualidade total (GQT).

especificações. Convencer e controlar o nível operacional da organização no cumprimento do padrão tem preenchido grande parte do tempo dos gerentes na implantação de sistemas de gestão pela qualidade.

Curiosamente, no caso da implantação do Modelo Referencial de Gestão Prisional, a situação se inverteu. Os funcionários e até os diretores setoriais das penitenciárias se mostraram receptivos e interessados no cumprimento dos padrões. A grande dificuldade parece ser a falta de apoio da alta administração e administração superior da SUAPE na implantação do novo modelo.

A implantação de um sistema de gestão pela qualidade demanda uma mudança de paradigmas, uma nova forma de se gerenciar. A administração baseada em metas e indicadores de desempenho revoluciona uma cultura gerencial historicamente personalista e clientelista. Entretanto para se chegar a este ponto, o envolvimento da alta administração é absolutamente fundamental. O MRGP não tem tido esse apoio. A Subsecretaria de Administração Penitenciária e as Superintendências da SUAPE não bloqueiam, mas também não incentivam nenhuma ação. Não há nenhuma iniciativa da alta administração que demonstre interesse pela implantação do MRGP. O processo tem sido liderado praticamente apenas pela Diretoria de Modernização e Informática. A estratégia de “não atrapalhar”, utilizada pela alta administração da SUAPE, parece ser muito mais no sentido de não minar a sobrevivência dos indivíduos nos cargos, uma vez que a SEPLAG controla de perto a implantação do projeto. O fato do modelo de gestão ser consequência de dois projetos estruturadores³⁹ e ter um acompanhamento da implantação feito pela SEPLAG e pelo INDG é o que garante a sua sobrevivência.

A existência de patrocinadores – que cobram resultados do Projeto Choque de Gestão – e o acompanhamento da SEPLAG, feito pelo GERAES⁴⁰, foi fundamental para que esse modelo de gestão conseguisse os resultados obtidos até aqui. Não fosse isso, as resistências internas já teriam levando o projeto ao esquecimento. Mesmo com esse controle externo, algumas vezes não se consegue o apoio necessário. Quando diretores questionavam a alta administração da SUAPE sobre a necessidade de cumprir os padrões, a resposta muitas vezes era de que esse trabalho era “um teste” e que a unidade prisional não tinha que se preocupar.

³⁹ Conforme descrito na seção 5.2.

Um caso emblemático é a participação dos diretores gerais no curso “Gerenciando para Resultados”. Esse treinamento poderia minimizar as resistências de parte dos diretores frente a estratégia de padronização e incentivá-los a adotar o MRGP. Seria, certamente, uma das ações mais importantes para a implantação do modelo. Foi solicitada à SUAPE a convocação desses diretores para fazerem o curso, o que foi negado. Autorizou-se apenas a disponibilização de uma manhã para explicar a nova estratégia de gestão. Mas o resultado, certamente, foi muito inferior ao que o curso poderia proporcionar.

A relação de subordinação presente entre os diretores gerais das penitenciárias e a SUAPE em nenhum momento foi utilizada como estratégia para favorecer a implantação do modelo. Um exemplo é a dificuldade no envio de informações solicitadas para o acompanhamento de indicadores de desempenho. Como já foi dito anteriormente, os memorandos enviados às unidades, solicitando o envio de dados como por exemplo o número de presos que trabalham, não foram respondidos, a exceção de poucas unidades. Essa insistência em não repassar informações não sofreu repreensão da SUAPE e prossegue-se a dificuldade em se obter os dados.

Outro exemplo de falta de apoio da SUAPE é a total desconsideração com o dimensionamento de pessoal e o perfil profissional construído. O trabalho feito pela equipe do MRGP simplesmente não foi levado em conta. Soma-se a este isto o fato de que a nova estrutura organizacional não está funcionando nas novas unidades, já que a contratação dos assessores previstos no organograma não foi aceita pela direção da subsecretaria.

Entretanto, o momento crucial que indicará as reais intenções da SUAPE quanto ao novo modelo está por acontecer. Prevê-se ainda este ano os novos padrões construídos, incluindo os PG's, fluxos e POP's, serão publicados como norma para todo o sistema penitenciário. Essa publicação se daria por meio de resolução do Secretario de Defesa Social. Esse possível ato automaticamente substituiria grande parte das portarias emitidas pela SSMP, já que a nova documentação dá nova redação a uma série de aspectos hoje regulados por meio pela SSMP.

⁴⁰ O GERAES é um escritório, vinculado à SEPLAG, que acompanha a implantação dos projetos estruturadores do governo do estado.

Essa oficialização dos novos padrões, caso aconteça, constituirá na primeira possibilidade real de que o novo sistema seja consolidado. A partir daí, caberá a alta administração da SEDS e da SUAPE tomar a liderança do projeto, cabendo a ela a incumbência de não deixar que a nova norma se transforme em “lei morta”.

Outra janela de oportunidade para a possível consolidação do MRGP é o treinamento da nova guarda penitenciária. Foi aprovado pela Assembléia a nova carreira de guarda penitenciário, com possibilidade de contratação de até 5.000 agentes. A última informação disponível indica que ainda este ano será divulgado o primeiro edital de concurso que abrirá em torno de 540 vagas. A previsão é de que os novos agentes substituam, a princípio, os Policiais Militares na guarda externa das unidades prisionais. Num segundo momento, os novos servidores começariam a substituir os agentes dentro das unidades. Nesta etapa, treinar os novos agentes públicos nos moldes do MRGP pode ser uma nova possibilidade de padronizar o sistema prisional.

Outra mudança prevista para 2005 pode facilitar o acompanhamento dos indicadores de desempenho financeiros: a transformação das penitenciárias em unidades orçamentárias. Como evidenciado no capítulo 5, atualmente a SEDS ordena as despesas de todas as unidades, de forma centralizada. Há uma diretriz para no próximo ano de que cada unidade tenha uma parcela no orçamento, cabendo a ela gerenciar suas finanças e ordenar sua despesa. Certamente será muito mais fácil acompanhar os resultados financeiros de cada unidade, já que o SIAFI poderá ser utilizado.

Um outro fato que pode favorecer a consolidação do MRGP é a continuação da consultoria do Instituto de Desenvolvimento Gerencial. A integração entre a equipe de consultores e os servidores da SEDS verificada até aqui, contribuiu fortemente para o alcance dos resultados. Atualmente os consultores estão envolvidos com o desenvolvimento de um modelo de gestão para a coordenação das unidades de atendimento aos adolescentes infratores. Deve-se redirecionar o foco da consultoria objetivando a estruturação da SEDS para conduzir o gerenciamento pelos resultados, por meio da medição e análise dos indicadores de desempenho das unidades prisionais.

Mas o grande problema está na liderança. A partir do momento em que a alta administração da SUAPE decidir apoiar firmemente o projeto, deixando de entendê-lo como

“um teste” e exigindo das unidades prisionais a medição dos indicadores de desempenho e o cumprimento dos padrões, ele terá sucesso.

Entretanto, para tornar a penitenciária uma organização eficiente no trabalho de custódia e recuperação, além de implantar o MRGP, deve-se ter critérios na escolha dos diretores das unidades. Indicar indivíduos que deixam de lado as atividades de recuperação, como o trabalho e a educação, é o mesmo que decretar o fracasso da organização. Enquanto a violência for o principal método na prisão – como hoje parece ser em muitas unidades – não há modelo de gestão que consiga tornar a penitenciária eficiente.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente.** Cadernos ENAP. Brasília, ENAP, n.10, 1997.

ANDRADE, Sheilla Cardoso Pereira. **A penitenciária José Abranches Gonçalves: singularidades, dilemas, perspectivas.** Monografia (Graduação) – Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, 2001.

ARAGÃO, Cecília Vescovi. **Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio.** Revista do Serviço Público 48(3), set/dez, 1997.

ARAÚJO, Luiz César Gonçalves de (Org.). **Gestão pela qualidade total.** Cadernos EBAP n. 128, Fundação Getúlio Vargas: Rio de Janeiro, jan 2003.

ARAÚJO, Luiz César Gonçalves de. **Aplicação das tecnologias de gestão organizacional.** Relatório final de pesquisa. Fundação Getúlio Vargas/EBAP, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988 / obra de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antônio Luiz Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Wind e Luiz Eduardo Alves de Siqueira.** 27. Ed. São Paulo, Saraiva, 2001.

BRASIL. Lei n. 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 11 jul. 1984. [Seção p.]

BATITUCCI, Eduardo Cerqueira; RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes; SAPORI, Luís Flávio. **Diretrizes para uma política de segurança pública em Minas Gerais.** In: Minas Gerais do Século XXI. Belo Horizonte: Rona, 2002. v.8

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Plano Diretor da Reforma Aparelho do Estado.** Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial.** Revista do Serviço Público 47(1), jan/abr, 1996.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995**. Revista do Serviço Público 50(4), 1999.

CAMPOS, Vicente Falconi. **Gerenciamento da rotina do trabalho do dia a dia**. Belo Horizonte: INDG Tecnologia e Serviços LTDA, 2004.

COELHO, Edmundo Campos. **A oficina do diabo**. Crise e conflitos no sistema penitenciário do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo: IUPERJ, 1987.

CUNHA, Carlos Henrique Berrini da. **GQT – gestão pela qualidade total – default**. In: Cadernos EBAPE n. 128, Rio de Janeiro, jan 2003.

DARRELL, K. Rigby. **Management tools 2003: an executive's guide**. Bain & Company. Disponível em < http://www.bain.com/management_tools/home.asp > Acesso em 06 out 2004.

DAVID, K. Carr; LITTMAN, Ian D. **Excelência nos serviços públicos: gestão da qualidade total na década de 90**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1992.

ETZIONI, Amitai. **Análise comparativa das organizações complexas**. São Paulo: Atlas, 1984.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1987.

GOFFMAN, Erving. **Manicômios, prisões e conventos**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1987.

JURAN, Joseph M. **Qualidade no século XXI**. In: HSM Management n. 3, jul/ago 1997.

MINAS GERAIS. **Plano Prisional de Minas Gerais 2004-2007**. Belo Horizonte, 2003.

PAIXÃO, Antônio Luiz. **Recuperar ou punir? Como o estado trata o criminoso**. 2. Ed. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1991.

RESENDE, Flávio da Cunha. **Por que as reformas administrativas falham?** Revista Brasileira de Ciência Sociais vol. 17 n.º 50, out 2002.

RODRIGUES, Walcir S.; MAURI, Edilson L. **Gerenciando para resultados**. (apostila do curso ministrado à Secretaria de Estado de Defesa Social) Fundação de Desenvolvimento Gerencial, 2000.

RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. **Diagnóstico sobre as condições atuais para desenvolvimento do trabalho do preso, no âmbito das unidades da SEJDH**. Monografia (Graduação) – Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2000.

RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. **Análise da política penitenciária feminina no estado de Minas Gerais: o caso da penitenciária industrial Estevão Pinto**. Dissertação (Mestrado) – Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2003.

RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. **Política pública penitenciária: a gestão em Minas Gerais**. Artigo apresentado no Encontro Nacional de Pós-graduação em Administração ENAMPAD, 2004.

ROCHA, Geórgia Ribeiro. **Análise do sistema penitenciário do estado de Minas Gerais**. Monografia (Graduação) – Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, 1999.

SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL (SEDS). **Diagnóstico do sistema penitenciário mineiro**. (mimeo) 2003.

ANEXOS

ANEXO A – FLUXO “CLASSIFICAÇÃO DO SENTENCIADO”

ANEXO B – PROCEDIMENTO OPERACIONAL PADRÃO “ALGEMAR O SENTENCIADO”

ANEXO C – ORGANOGRAMA DA SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL

ANEXO D – DETALHAMENTO DE ALGUNS INDICADORES DE DESMPENHO

ANEXO E – QUADRO DE REMUNERAÇÃO E CARGOS DENTRO DO NOVO MODELO DE ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

ANEXO A



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL

FLUXO DE PROCESSO CLASSIFICAÇÃO DO SENTENCIADO FX.GP.01.11

HISTÓRICO DAS REVISÕES

Revisão	Data	Descrição
00	13/10/2004	Emissão inicial

ELABORAÇÃO

--

VERIFICAÇÃO

VERIFICAÇÃO

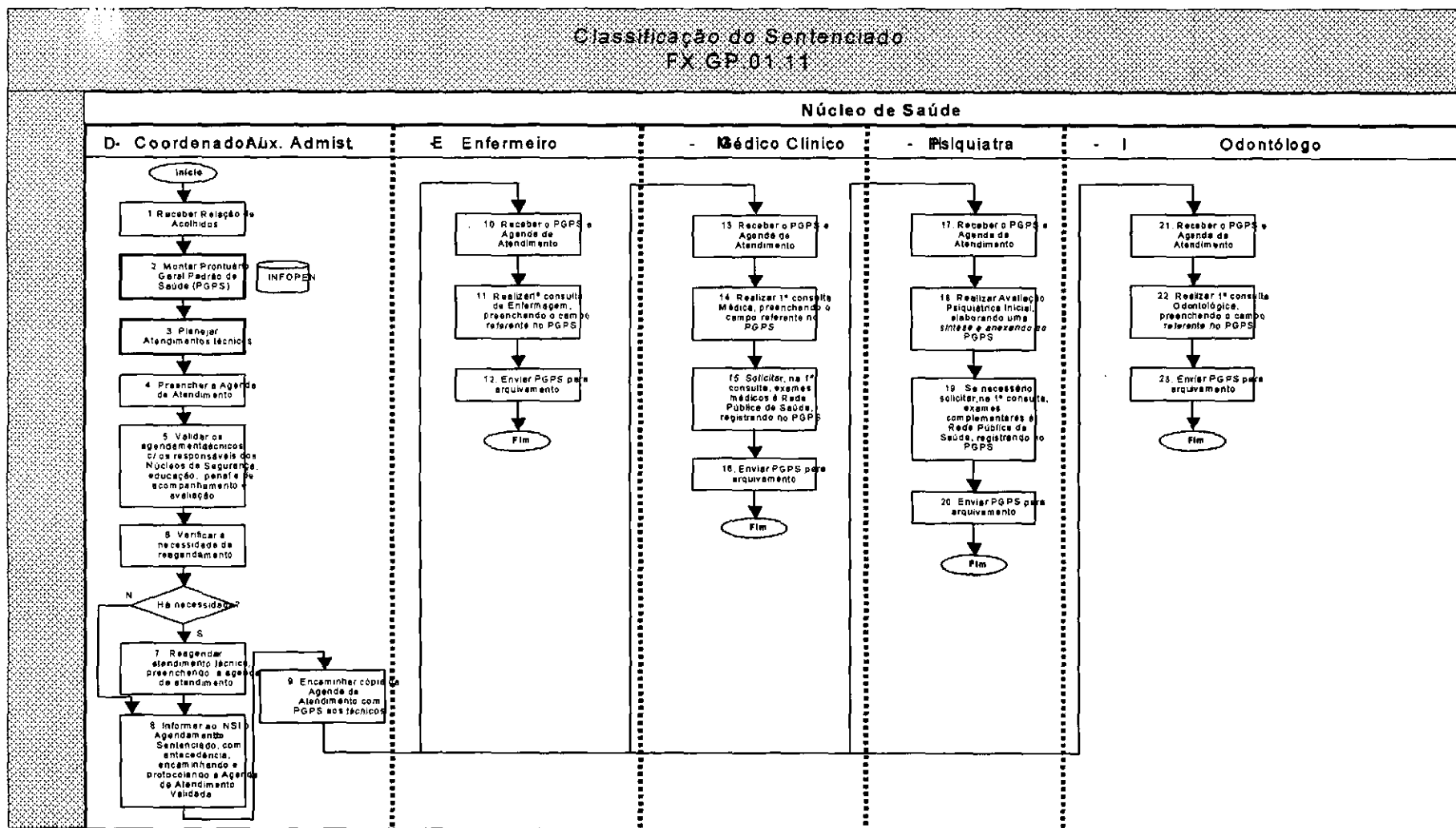
VERIFICAÇÃO

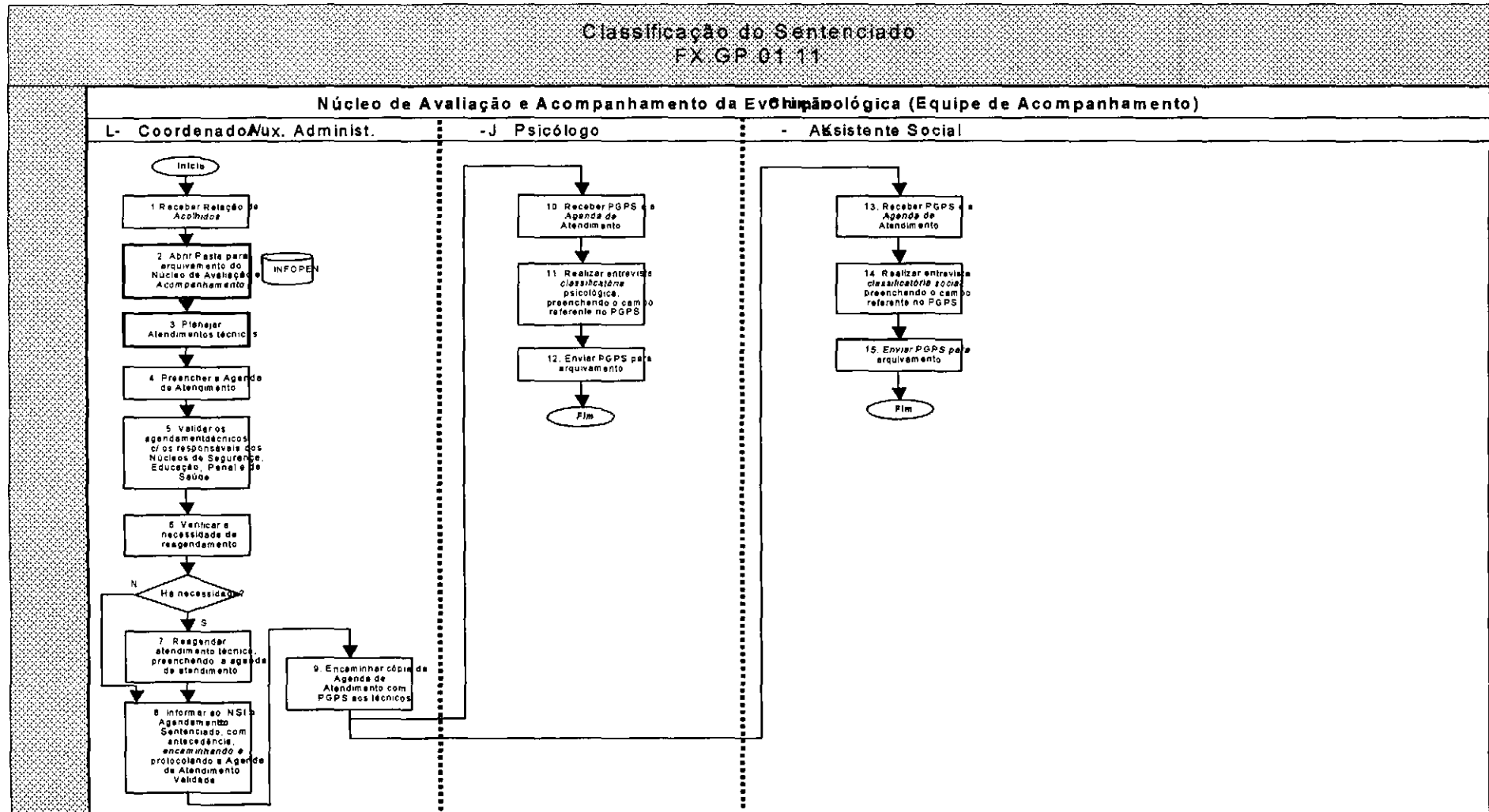
--	--	--

APROVAÇÃO

--

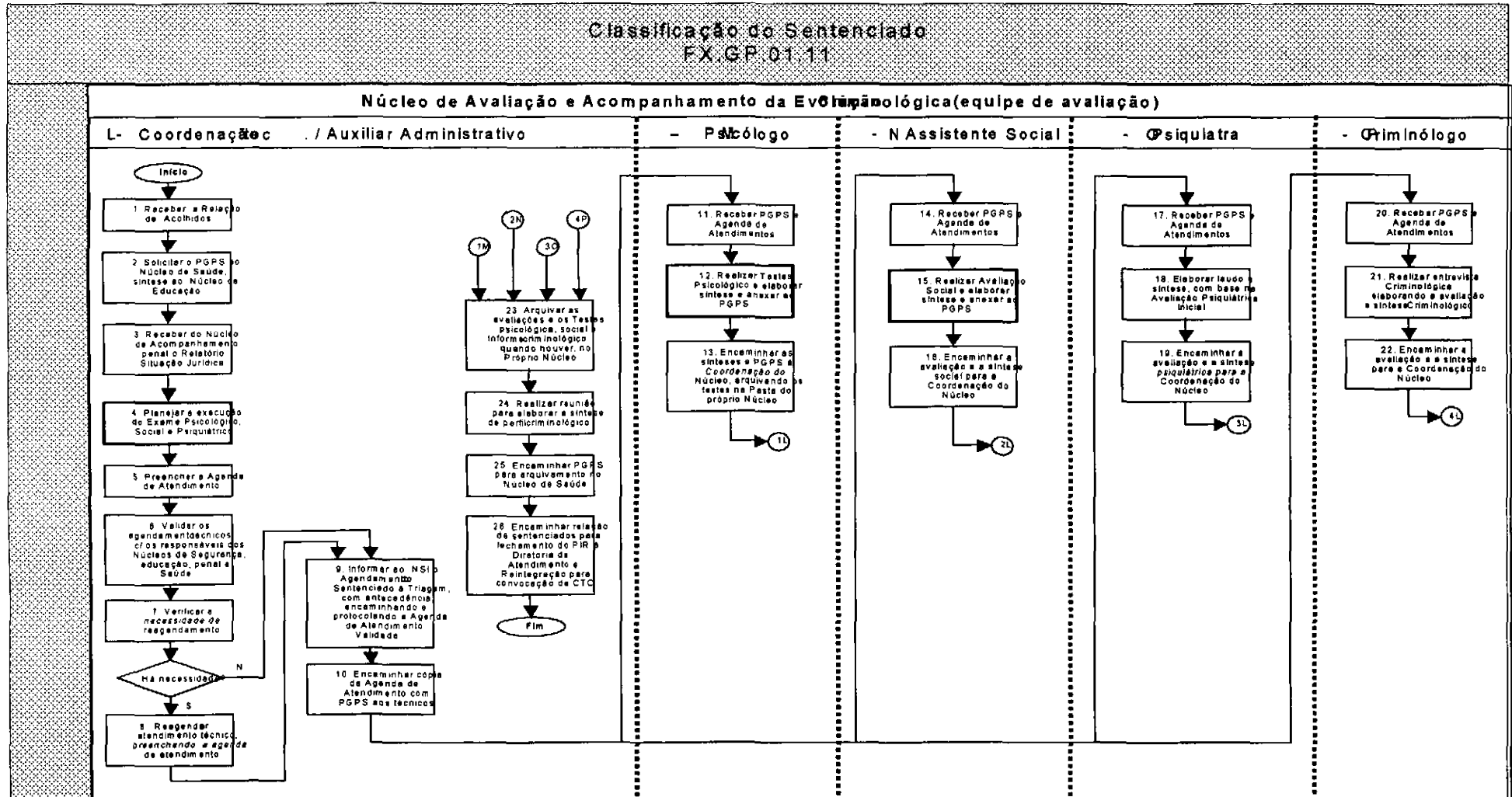
CÓPIA CONTROLADA – REPRODUÇÃO PROIBIDA

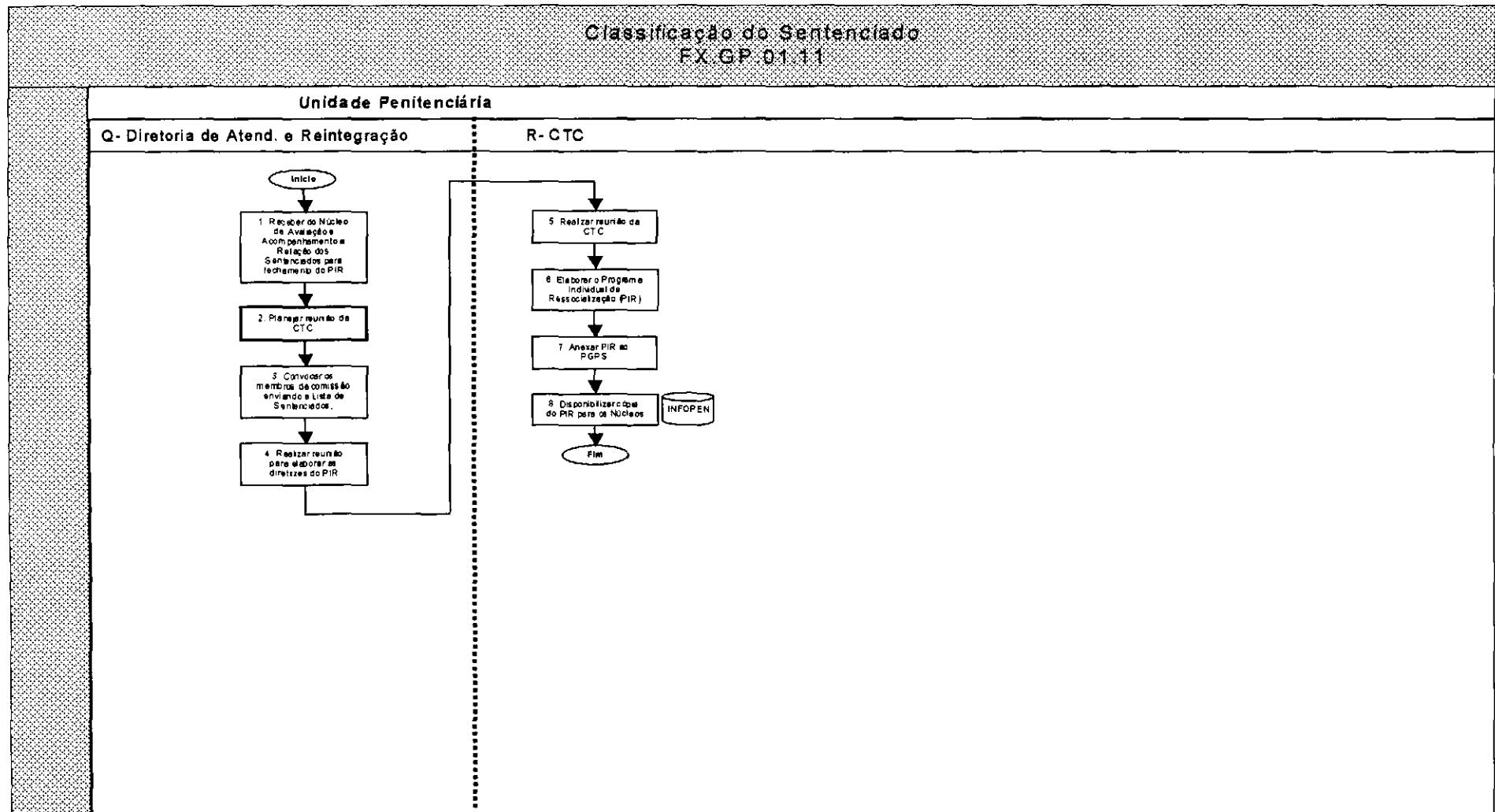






Classificação do Sentenciado
FX.GP.01.11







1. REFERENCIA

Macro Processo de Segurança da Penitenciária

2. ABRANGÊNCIA

- Equipe de Trânsito Interno
- Equipe de Identificação, Revista e Vistoria
- Equipe de Escolta

3. EXECUTANTE

Agente Penitenciário

4. RECURSOS NECESSÁRIOS

- Chave das algemas;
- Algemas;
- Tonfa;
- Rádio HT.

5. OBJETIVOS

Garantir a segurança da unidade algemando o sentenciado de forma confiável e segura, preservando a sua integridade física.

6. DESCRIÇÃO

6.1. Durante o processo de ingresso, caso haja necessidade de transportar algum objeto:

6.1.1. Determinar que o sentenciado coloque as mãos para frente do corpo, para facilitar o transporte do kit básico;

6.1.2. Segurar a mão de ação do sentenciado e algemá-la colocando o buraco da fechadura sempre virado para cima;

6.1.3. Algemar a outra mão do sentenciado, de modo que as palmas das mãos do sentenciado fiquem unidas;

6.1.4. Ajustar as algemas para que não fiquem folgadas nem apertadas;

6.1.5. Travar as algemas com o pino da chave de algemas;

6.2. Para os outros processos:

6.2.1. Determinar que o sentenciado coloque as mãos para trás do corpo;

6.2.2. Segurar a mão de ação do sentenciado e algemá-la colocando o buraco da fechadura sempre virado para cima;



- 6.2.3.** Algemar a outra mão do sentenciado, de modo que as costas das mãos do sentenciado fiquem unidas;
- 6.2.4.** Ajustar as algemas para que não fiquem folgadas nem apertadas;
- 6.2.5.** Travar as algemas com o pino da chave de algemas;
- 6.3.** Caso o sentenciado não possua um dos braços:
- 6.3.1.** Determinar que o sentenciado coloque a mão para trás do corpo;
- 6.3.2.** Segurar no antebraço do sentenciado com a mão que não for a de ação;
- 6.4.** Caso o sentenciado esteja com um dos braços engessados e tenha possibilidade de algemar, seguir os procedimentos descritos nos itens 6.1 ou 6.2;
- 6.5.** Caso o sentenciado esteja com um dos braços engessados e não havendo possibilidade de algemá-lo:
- 6.5.1.** Determinar que o sentenciado coloque os braços para trás do corpo;
- 6.5.2.** Segurar no antebraço do sentenciado com a mão que não for a de ação;
- 6.6.** Caso o sentenciado esteja engessado até o ombro e tenha possibilidade de ser algemado, seguir o procedimento 6.1.
- 6.7.** Caso o sentenciado esteja engessado até o ombro e não tenha possibilidade de ser algemado:
- 6.7.1.** Determinar que o sentenciado coloque o braço que não esteja engessado para trás do corpo, caso haja;
- 6.7.2.** Segurar no antebraço do sentenciado com a mão que não for a de ação.

7. CUIDADOS NECESSÁRIOS

- O agente deverá manter a discrição com o sentenciado (evitar conversas).
- O agente que estiver algemando o sentenciado deverá sempre estar acompanhado por pelo menos mais 01 agente.
- Caso o sentenciado a ser algemado não possua um dos braços ou esteja com pelo menos um dos braços engessados, ele deverá ser conduzido por no mínimo 02 agentes.
- O agente não deverá bater a algema no braço do sentenciado para algemá-lo.
- Caso o sentenciado, que será algemado, esteja esboçando alguma reação, solicitar reforço e algemá-lo.



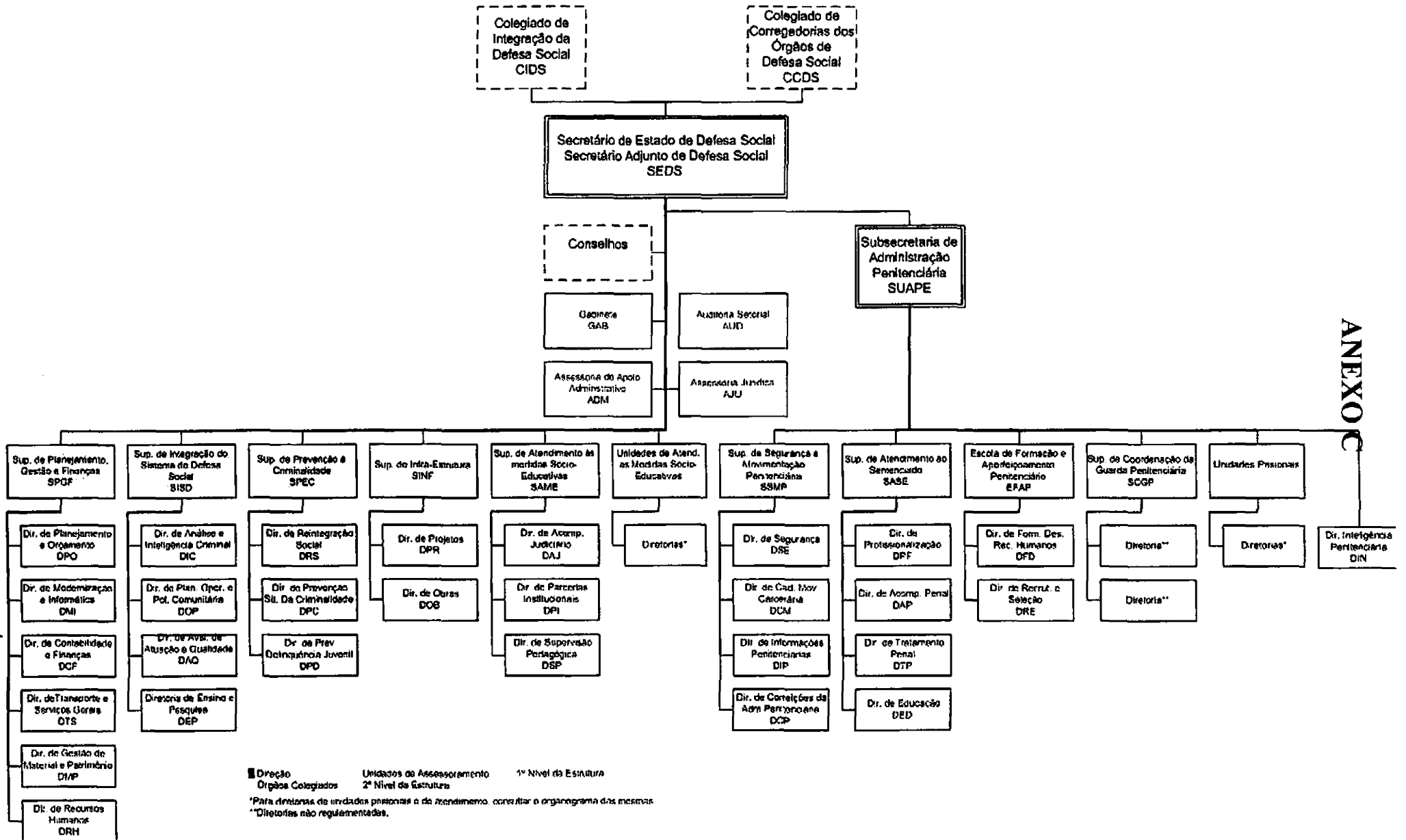
8. AÇÃO IMEDIATA EM CASO DE IRREGULARIDADE

Caso ocorra alguma irregularidade utilizar o rádio HT para comunicar com ao Coordenador do Núcleo de Segurança Interna ou ao Coordenador do Núcleo de Segurança Externa, para que sejam tomadas as devidas providências.

9. ANEXOS

Não há.

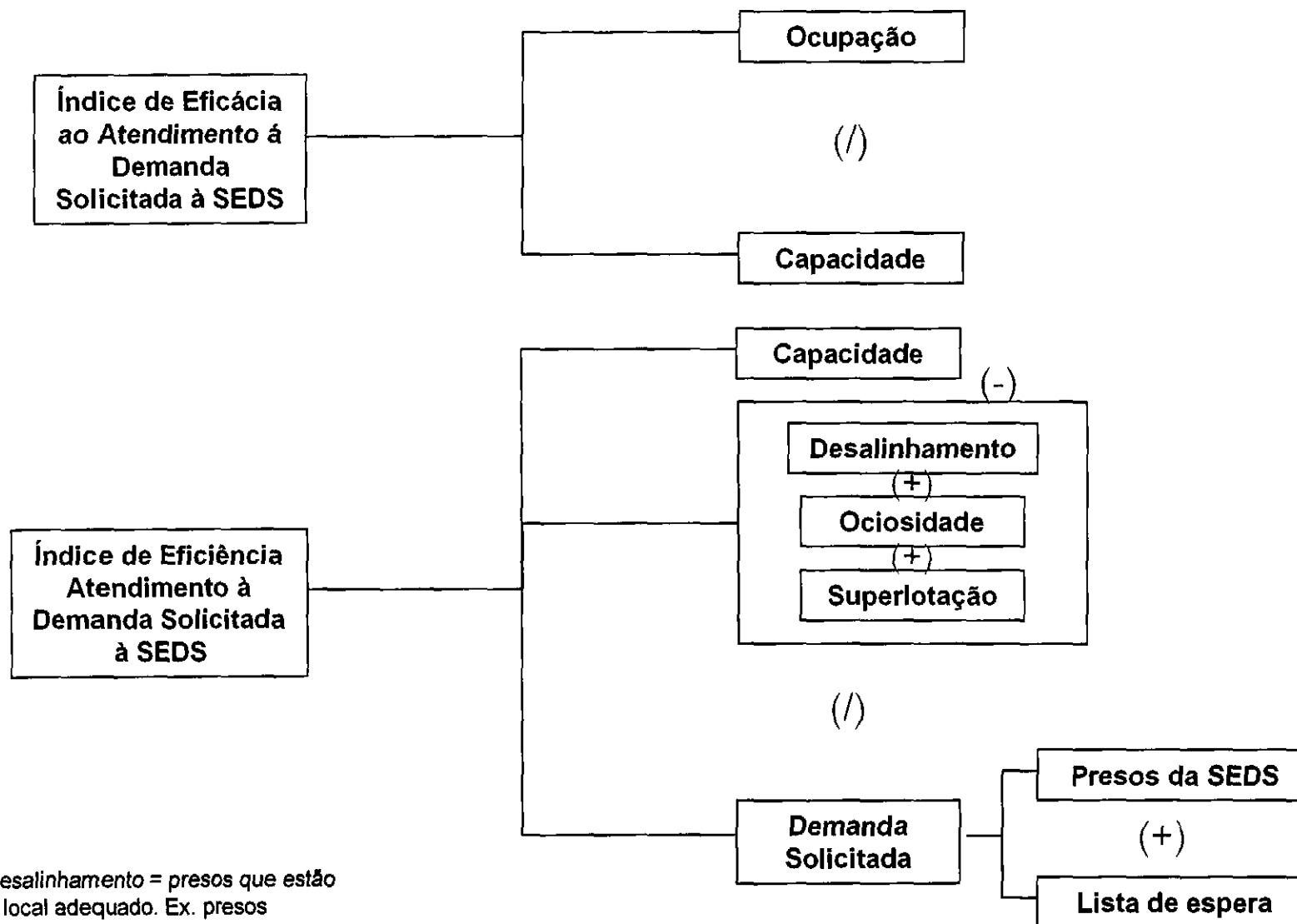
Organograma da SEDS



ANEXO C



Indicadores de Atendimento à Demanda de Presos

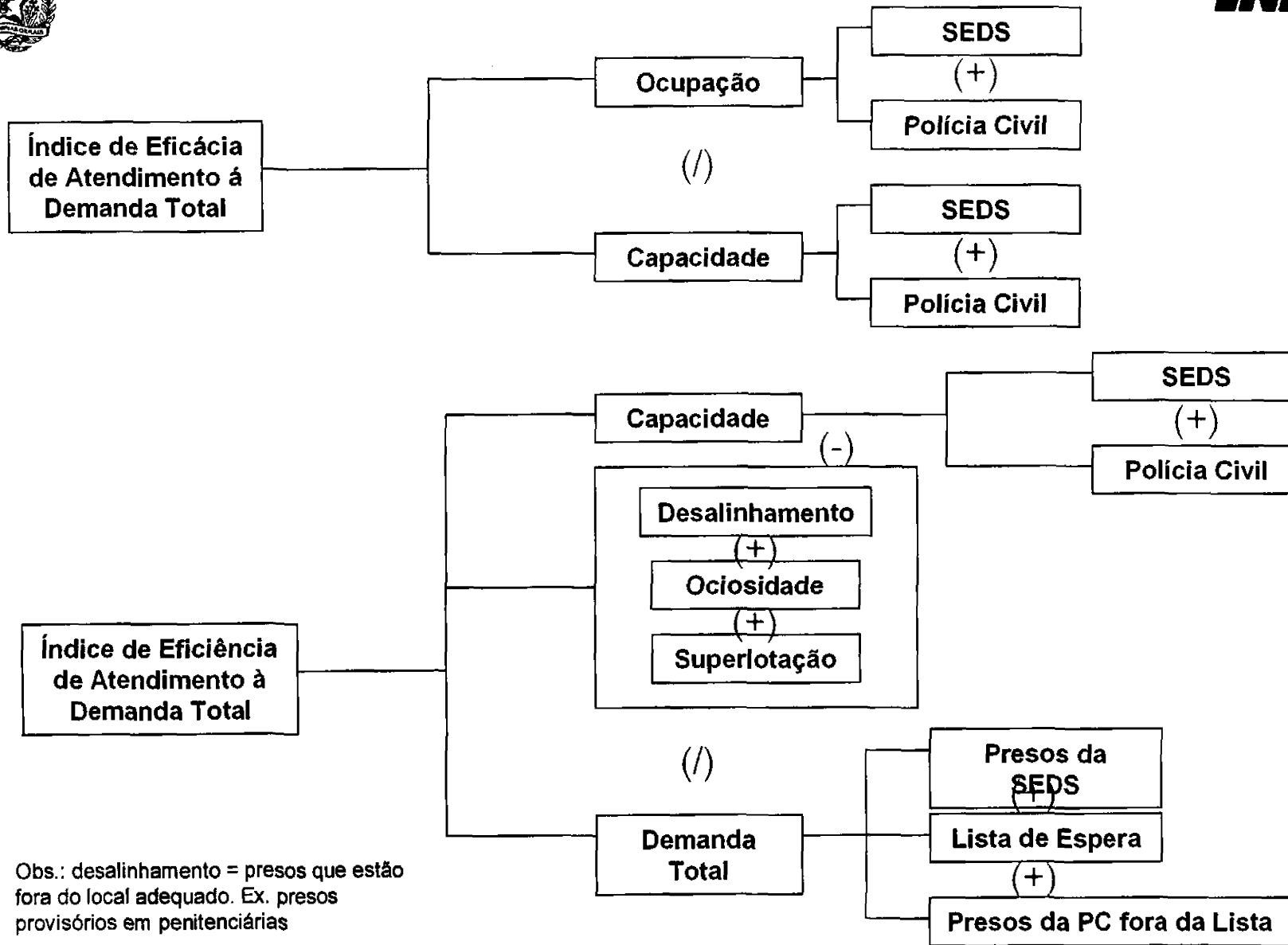


ANEXO D

Obs.: desalinhamento = presos que estão fora do local adequado. Ex. presos provisórios em penitenciárias



Indicadores de Atendimento à Demanda de Presos





DEFINIÇÃO DE CARGOS DA ESTRUTURA PROPOSTA



FUNÇÃO	CARGO	CARGA HORÁRIA	GRAU DE ESCOLARIDADE	QUANTIDADE	REMUNERAÇÃO
Diretoria Geral	Diretor II	8	3º grau	1	R\$ 2.591,50
Assessorias de Avaliação Disciplinar de Sentenciados e de Planejamento, Modernização e Informática	Assessor II	8	3º grau	2	R\$ 1.644,48
Assessoria de Inteligência Penitenciária	Gerente II	8	3º grau	1	R\$ 1.546,00
Diretoria Setorial	Diretor I	8	3º grau	3	R\$ 1.644,48
Coordenação da Diretoria de Gestão e Finanças	Gerente I	8	3º grau	3	R\$ 1.038,39
Coordenação da Diretoria de Segurança	Gerente I	8	2º grau	2	R\$ 1.038,39
Coordenação da Diretoria de Atendimento e Reintegração	Gerente II	8	3º grau	6	R\$ 1.546,00

ANEXO E



DEFINIÇÃO DE CARGOS DA ESTRUTURA PROPOSTA



FUNÇÃO	CARGO	CARGA HORÁRIA	GRAU DE ESCOLARIDADE	QUANTIDADE	REMUNERAÇÃO
Operação da Diretoria Geral	Auxiliar Administrativo	8	2º grau / Técnico	2	R\$ 866,00
Operação da Assessoria de Avaliação Disciplinar de Sentenciados	Auxiliar Administrativo	8	2º grau / Técnico	2	R\$ 866,00
Operação da Diretoria Gestão e Finanças	Auxiliar Administrativo	8	2º grau / Técnico	5	R\$ 866,00
	Motorista	8	1º grau	12	R\$ 656,00
	Oficial de Serviços Gerais / Faxineiro	8	Elementar	1	R\$ 606,00
	Oficial de Serviços Gerais / Bombeiro	8	Elementar	1	R\$ 606,00
	Oficial de Serviços Gerais / Eletricista	8	Elementar	1	R\$ 606,00
	Mecânico	8	Elementar	1	R\$ 606,00
Operação da Diretoria de Segurança	Agente de Segurança Penitenciário	8	2º grau	126	R\$ 870,00
Operação da Diretoria de Atendimento e Reintegração	Técnico Nível Superior / Assistente Social	6	3º grau	5	R\$ 1.088,98
	Técnico Nível Superior / Psicólogo	6	3º grau	3	R\$ 1.088,98
	Técnico Nível Superior / Advogado	6	3º grau	2	R\$ 1.088,98
	Técnico Nível Superior / Médico	4	3º grau	2	R\$ 1.088,98
	Técnico Nível Superior / Dentista	6	3º grau	1	R\$ 1.088,98
	Técnico Nível Superior / Terapeuta Ocupacional	6	3º grau	1	R\$ 1.088,98
	Técnico Nível Médio /	8	2º grau / Técnico	3	R\$ 896,00
	Auxiliar Administrativo	8	2º grau / Técnico	2	R\$ 866,00
	Auxiliar de Enfermagem	8	2º grau / Técnico	3	R\$ 896,00