

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS

MÁRCIO JACINTO DE SOUZA E SILVA

A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A GESTÃO DO INSTITUTO DE
CRIMINALÍSTICA: UM ESTUDO DE CASO

Rio de Janeiro

2012

MÁRCIO JACINTO DE SOUZA E SILVA

A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A GESTÃO DO INSTITUTO DE
CRIMINALÍSTICA: UM ESTUDO DE CASO

Dissertação apresentada à Escola Brasileira de
Administração Pública e de Empresas da
Fundação Getúlio Vargas para obtenção do
título de mestre.

Área de concentração: Administração Pública.

Orientadora: Prof^a. Deborah Moraes Zouain, D. Sc.

Rio de Janeiro

2012

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Mario Henrique Simonsen/FGV

Silva, Márcio Jacinto de Souza e

A nova administração pública e a gestão do Instituto de Criminalística: um estudo de caso / Márcio Jacinto de Souza e Silva. – 2012.

121 f.

Dissertação (Mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientadora: Deborah Moraes Zouain.

Inclui bibliografia.

1. Burocracia. 2. Administração pública. 3. Reforma administrativa. 4. Segurança pública. 5. Perícia (Exame técnico). I. Zouain, Deborah Moraes. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 352.63



**FUNDAÇÃO
GETULIO VARGAS**

MÁRCIO JACINTO DE SOUZA E SILVA

**A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A GESTÃO DO INSTITUTO DE
CRIMINALÍSTICA: UM ESTUDO DE CASO**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública.

Data da defesa: 28/06/2012

Aprovada em: 28/06/2012

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA

Deborah Moraes Zouain
Orientador (a)

Roberto da Costa Pimenta

Saulo Barroso Rocha

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, que me ensinaram mais do que sei.

À minha esposa, Adriana, e às minhas filhas, Gabriela e Luísa, a quem tanto amo, dedico-lhes este trabalho, pelo incentivo, compreensão e paciência, principalmente nas vezes em que estive ou me mantive ausente, devido a esta dissertação.

AGRADECIMENTOS

À professora Deborah Zouain, por acreditar neste trabalho e pelos comentários construtivos.

Ao colega Perito Criminal Hélivio Pereira Peixoto e à equipe da Perícia Criminal Federal, pela iniciativa deste mestrado, que certamente trouxe inegável contribuição ao desenvolvimento da Criminalística brasileira.

Aos meus amigos Adriana Karime Soares e Elias José Lopes de Freitas, pelos comentários e dicas valiosas.

Aos meus colegas do curso de mestrado, pelos momentos descontraídos, ensinamentos e ajudas, os quais foram importantes para superar as adversidades do mestrado.

Aos meus colegas de trabalho do Instituto de Criminalística, que muito contribuíram com as pesquisas de campo, ajudando a concretizar este trabalho.

Aos funcionários e ao corpo docente da EBAPE/FGV, pela competência, convívio e aprendizado. Agradeço à Cláudia Regina a paciência e o apoio recebidos.

Às servidoras administrativas do Departamento de Polícia Federal, Aline Pereira e Fernanda Oliveira, pelo suporte logístico que viabilizou as etapas das aulas presenciais.

RESUMO

O objetivo deste estudo foi analisar em que medida o Instituto de Criminalística, órgão da administração pública direta de Minas Gerais, alinhou a sua gestão administrativa e de pessoal às diretrizes do Choque de Gestão. Decorridos oito anos desde o início da implantação dessa política pública, a questão cabe averiguação a fim de se saber o quanto dos novos ideais foram disseminados e assimilados em uma das instituições a qual essa política se comprometera a modernizar. Ao abordar a medida da relação existente entre o Choque de Gestão e o Instituto de Criminalística, este estudo visou compreender quantos velhos paradigmas foram quebrados e quantos novos conceitos foram assimilados para fazer a administração pública voltar-se para quem de fato foi criada e a quem deve servir: o povo.

Para subsidiar as pesquisas, este estudo abrangeu uma análise dos referenciais teóricos que faceiam as questões relevantes à Nova Administração Pública e impactaram diretamente a concepção do Choque de Gestão, mas levando em conta os referenciais próprios dessa política. A pesquisa de campo consistiu de uma abordagem do fenômeno em seu palco de acontecimento, feita por meio de observação-participante, de entrevistas e questionários junto aos principais atores do cenário pesquisado: servidores e gestores de linha e clientes. Os resultados mostraram que, inobstante, o Choque de Gestão apresentar-se como um plano estruturado e bem intencionado, a sua proposta de transformação ainda não causou ressonância naquela ponta do serviço público, posto que diversos conceitos propalados por essa política confrontam-se com antigos valores, derivados de práticas anteriores. Sendo assim, acredita-se que a efetivação das diretrizes do Choque de Gestão está condicionada à adesão dos gestores e servidores de linha a essas propostas e, para tanto, as instâncias superiores de governo deverão agir para garantir essa adesão.

Palavras-chave: Burocracia. Nova Administração Pública. Choque de Gestão. Segurança Pública. Perícia criminal.

ABSTRACT

The objective of the present study was to check the extent to which the Instituto de Criminalística, an agency directly administered by the State of Minas Gerais, has submitted its management of operation and personnel to the Management Shock directives. After eight years of that policy implementation, the question ought to be checked so as to let one know to which extent these new ideals have been disseminated in and assimilated by one of the institutions that such a policy had committed to modernize. By approaching the measure of the relation between Management Shock Program and the Instituto de Criminalística, the present study aims at understanding how many of the old paradigms have been broken, and how many new concepts have been assimilated to make the public administration pay attention to whom it was in fact created and whom it should serve: the people.

To contribute to the research, the present study has encompassed an analysis of the theoretic references that involve the questions relevant to New Public Administration and directly impacted Management Shock, also taking references proper to this policy into account. The field research has consisted of an approach to the phenomenon in its stage of happening, made through a participant-observation, interviews and questionnaires submitted to the principal actors of the researched scenario: officials and line managers and clients. The results have showed that notwithstanding the fact that Management Shock presented itself as a structured and well-meaning plan, its proposal for transformation has not yet caused a resonance on that end of the civil service, since many concepts touted by this policy are confronted with old values, derived from past practices. Therefore, it is believed that the settlement of the Management Shock guidelines is determined by conditioning the commitment of managers and ordinary servants to these proposals, and to that end, higher levels of government should act in the interest of ensuring this commitment.

Key words: Bureaucracy. New Public Administration. Management Shock Program. Public Security. Crime Scene Investigation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 -	Esquema do modelo de contratação seguido pelo Governo mineiro	46
Figura 2 -	Organograma funcional do Instituto de Criminalística	61
Figura 3 -	Organograma reduzido da Polícia Civil de Minas Gerais	64
Figura 4 -	Fundamentos da administração da Polícia Civil de Minas Gerais	96
Gráfico 1 -	Percepção dos servidores de linha sobre a administração do Instituto de Criminalística	69
Gráfico 2 -	Percepção dos servidores de linha quanto à importância do laudo no processo judicial	71
Gráfico 3 -	Percepção dos servidores de linha quanto ao recebimento de <i>feedbacks</i>	80
Gráfico 4 -	Percepção dos servidores de linha sobre os maiores entraves para se ter um desempenho profissional melhor	85
Gráfico 5 -	Percepção dos servidores de linha quanto à divulgação de metas da Administração	86
Gráfico 6 -	Conhecimento dos peritos acerca da existência de indicadores de desempenho	88
Gráfico 7 -	Consideração dos peritos sobre os indicadores de desempenho	88
Gráfico 8 -	Percepção dos servidores de linha sobre a tempestividade dos laudos periciais	89
Gráfico 9 -	Percepção dos servidores de linha sobre a identidade da organização da instituição	92
Gráfico 10 -	Percepção dos servidores de linha sobre o compartilhamento dos valores institucionais	92

Gráfico 11 -	Percepção dos servidores de linha sobre o comprometimento institucional	93
Gráfico 12 -	Percepção dos servidores de linha sobre a identidade organizacional da instituição-mãe: Polícia Civil	95
Gráfico 13 -	Percepção dos servidores de linha sobre o compartilhamento da identidade organizacional pela Polícia Civil	95
Gráfico 14 -	Percepção dos servidores de linha sobre o comprometimento institucional pela Polícia Civil entre os peritos	95
Quadro 1 -	As políticas públicas em diversas perspectivas de afetação	40
Quadro 2 -	Resumo dos grupos e modelos de coleta empregados	57

SUMÁRIO

1. O PROBLEMA	12
1.1 Introdução	12
1.2 Definição do problema	15
1.3 Objetivos propostos	15
1.4 Suposição.....	16
1.5 Delimitação do estudo	17
1.6 Relevância e atualidade do estudo	17
 2. REFERENCIAL TEÓRICO	 19
2.1 O modelo burocrático de organização	19
2.2 Um mundo em mudanças	27
2.3 A nova administração pública.....	30
2.4 A reforma gerencial de 1995.....	32
2.5 A abordagem da nova administração pública em Minas Gerais: o choque de gestão	34
2.6 O choque de gestão: principais fundamentos.....	36
2.7 A administração por resultados	38
2.7.1 Alinhamento estratégico	41
2.7.2 O acordo de resultados	43
2.7.3 O alinhamento das pessoas	49
 3. METODOLOGIA	 54
3.1 Tipo de pesquisa	54
3.2 Universo e amostra	55
3.3 Coleta de dados	55
3.4 Tratamento de dados	57
3.5 Limitações do método	58

4. O INSTITUTO DE CRIMINALÍSTICA.....	60
4.1 Breve histórico.....	60
4.2 O modelo organizacional do Instituto de Criminalística.....	64
4.3 O produto principal do Instituto de Criminalística: a prova pericial..	65
5. ESTUDO DE CASO: O INSTITUTO DE CRIMINALÍSTICA	67
5.1 A percepção dos servidores acerca do modelo administrativo do Instituto de Criminalística	68
5.2 A prova pericial vista sob os olhares de quem a produz e de quem a utiliza	70
5.3 O Instituto de Criminalística e o Choque de Gestão.....	76
5.3.1 A avaliação de desempenho individual.....	77
5.3.2 O indicador de desempenho do Instituto de Criminalística	82
5.3.3 Para além da avaliação de desempenho	90
6. CONCLUSÃO	99
7. REFERÊNCIAS.....	103
APÊNDICE A - roteiro para o questionário junto aos servidores de linha	111
APÊNDICE B - roteiro para a entrevista com o grupo de gestores	118
APÊNDICE C - roteiro para a entrevista com o grupo de juízes de direito, promotores de justiça e defensores públicos	120

1. O PROBLEMA

Este capítulo apresenta o contexto do problema investigado, os objetivos propostos e a suposição lançada. Traz também a delimitação do estudo e, além disso, aborda a sua relevância e atualidade.

1.1 Introdução

Tendo em vista o tamanho e a complexidade crescente da sociedade, a existência do Estado tornou-se imprescindível, pois, como assevera Bento (2003), o Estado corresponde à forma mais adequada e viável de se organizar a vida coletiva moderna.

Embora haja divergência quanto ao que se considera a amplitude ideal do papel do Estado, em oposição, quanto à questão da qualidade da atuação estatal, certamente existe consenso sobre o objetivo de se alcançar o Estado ótimo, posto que as mais diversas linhas do pensamento econômico laboram no sentido favorável a sua obtenção. Como bem lembram Osborne e Gaebler (1998), a questão não se trata de ter governo de mais ou de menos, mas justamente governo melhor. Também é o que se depreende de autores, como Hayek (1990), Esping-Andersen (1995) e Bresser-Pereira (1999).

Deste modo, em virtude da inevitabilidade do Poder Público, cuja presença e atuação, em regra, independem de qualquer ato volitivo individual, o Estado, além de ser dotado de governança e *accountability*, tem como dever absoluto a procura permanente pela efetividade das suas ações. Decerto, a garantia plena da cidadania, tanto corresponde a um dever do Estado, de seus dirigentes e subordinados, quanto, na exata proporção, constitui um direito assegurado à população. Para Valle (2010), dentro da perspectiva constitucional brasileira, a boa administração constitui em si um direito fundamental, pois a concretização de qualquer outro direito fundamental passa necessariamente pelo âmbito da função administrativa do Estado. Sendo assim, o seu aperfeiçoamento torna-se *conditio sine qua* para assegurar a efetividade dos demais direitos.

Opinião que se soma ao defendido anteriormente por Przeworski (1994), quando afirma sobre o imperativo de as instituições democráticas serem justas e eficazes para que façam suscitar a adesão e, desta forma, se consolidarem. Bresser-Pereira (2004) argumenta

que o Estado, além de ser o responsável pela organização e a vida em sociedade, também é o ente que dá origem ao ciclo virtuoso boas instituições gerando desenvolvimento que induzem a boas instituições. Marini e Martins (2006) também destacam que existe uma correlação bastante robusta entre instituições e desenvolvimento e, inclusive, essa tem sido empiricamente comprovada em diversos estudos. Desta forma, sugerem que a consolidação institucional corresponde a um fator primordial de desenvolvimento.

Decerto, é com base nesses objetivos e espírito de responsabilidade que vêm repercutindo as propostas da Nova Administração Pública, cujo centro de gravidade apoia-se no ideal de governos mais preocupados em atender às demandas de seus cidadãos, em serem menos perdulários e mais responsáveis com os resultados de suas administrações, como se pode extrair dos discursos de Bresser-Pereira (1999), Osborne e Gaebler (1998), Przeworski (1994), entre outros.

Em Minas Gerais, essa nova formulação teórica teve início efetivo como política pública a partir do primeiro Governo Aécio Neves (2003-2006), do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), tornando-se conhecida institucionalmente como Choque de Gestão. Pautada no contexto evolutivo da sociedade industrial em sociedade do conhecimento, a base lógica dessa política sustenta que o Estado não pode ficar inerte às transformações. Deve alinhar-se a essa nova perspectiva, transmutando-se de um Estado provedor direto das necessidades da sociedade a um Estado promotor de oportunidades e regulador de mercado. Nesse sentido, o governo mineiro tem divulgado a sua adequação a esse novo panorama, visando sair de uma administração pública estritamente burocrática para uma administração mais gerencial, inclusive no que diz respeito ao processo de gestão de pessoas, à medida que tenta abandonar o controle puro em preferência ao comprometimento dos servidores públicos (MINAS GERAIS, 2003 e 2007).

Desta forma, a partir do Choque de Gestão, a segurança pública começou a ser vista sob um ângulo maior e a ser considerada um eixo de apoio importante à nova política, inclusive mudando a sua denominação para defesa social. Embora houvesse algumas décadas, um dos grandes desafios de Minas Gerais estivesse sendo o enfrentamento à crescente onda de violência e criminalidade, sobretudo nos grandes centros urbanos. Foi a partir de 2003 que essa questão passou a constar entre as principais preocupações do governo e, desta forma, tratada como um fenômeno multidisciplinar de alta complexidade. Para tanto, foram traçadas várias estratégias visando à melhoria da segurança pública no estado, tais como: integração de ações e dos órgãos de defesa social; a prevenção social da criminalidade; a expansão, modernização e humanização do sistema prisional; o atendimento às medidas

socioeducativas; a avaliação e melhoria da qualidade da atuação dos órgãos de Defesa Social e a integração do Sistema de Defesa Social¹ com o sistema de Justiça (MINAS GERAIS, 2003).

Aliás, esse rearranjo assimilou parte das ideias de estudiosos da área de segurança pública, entre eles, Salomão (2009), Adorno e Pasinato (2009) e Cerqueira (2009), na medida em que já acenavam para o fato de a impunidade ser decorrente de falhas do Estado no cumprimento de seu papel exclusivo de garantidor da Justiça Penal. Segundo esses pesquisadores, no Brasil, um dos fatores que sustentam a violência e a criminalidade é a impunidade, que, por sua vez, tem origem na feitura de procedimentos policiais e judiciários infundados, inconsistentes, imprecisos e, sobretudo, elaborados dentro de prazos irrazoáveis. Salomão (2009), com base em pesquisa realizada entre os magistrados presentes em um congresso da classe, relata que a terceira maior causa apontada como responsável pela impunidade são as deficiências existentes no inquérito policial. Adorno e Pasinato (2009), amparados em pesquisa de campo, confirmam a correlação existente entre impunidade penal e criminalidade investigada. No mesmo diapasão, Cerqueira (2009, p. 190) conclui “[...] o maior gargalo dentro do sistema de justiça criminal, que leva à impunidade, está em seu elo inicial, na polícia”. Confirma-se assim uma estreita relação de causalidade entre impunidade e a deficiência do Poder Público no âmbito da segurança pública e justiça penal.

O Instituto de Criminalística encontra-se inserido dentro desta conjuntura. Em Minas Gerais, essa instituição integra a estrutura da Polícia Civil e cabe a ela o papel social de produzir a prova pericial com vistas a comprovar a materialidade e a autoria dos fatos criminais para, desta forma, facilitar o desenvolvimento do inquérito policial e do processo judicial. Por conseguinte, em tese, o objeto da perícia é melhorar a acuidade do sistema de Justiça Criminal. Sendo assim, o Instituto de Criminalística de igual forma seria objeto das ações do Choque de Gestão, visando à sua modernização administrativa.

Mas, ainda que identificado o problema e proposta a solução, diante das observações de Saravia (2006), pode-se antever que o processo de uma política pública não comporta uma racionalidade manifesta, pautada em uma ordenação tranquila e objetiva, em que os participantes detêm um papel definido e seguem com rigor o *script* preestabelecido. Portanto, não basta apenas um plano estruturado e bem intencionado. No caso em tela, a

¹ Em Minas Gerais, integram o Sistema de Defesa Social, a Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros Militar, Defensoria Pública, além dos órgãos de administração prisional e de atendimento às medidas socioeducativas.

execução efetiva das propostas do Choque de Gestão depende, principalmente, de uma profunda transformação de postura daqueles que praticam as atividades cotidianas do serviço público. Essa mudança se condiciona, evidentemente, à instauração de uma nova mentalidade e ao abandono de procedimentos consagrados como únicos capazes de conduzir a coisa pública, que, por sinal, envolvem mais de 370 mil servidores do Poder Executivo estadual².

Como disse Morin (1991, *apud* BINDÉ, 2003, p.19), “Não se pode reformar a instituição sem anteriormente ter reformado os espíritos, mas não se pode reformar os espíritos se anteriormente não tivermos reformado a instituição.” Não obstante esse aparente conflito lógico, a reforma, após iniciada em algum ponto, precisa estar em moto contínuo.

1.2 Definição do problema

Sendo assim, com base nessa exposição, o problema a ser investigado alcança o seguinte contorno: decorridos oito anos do início de implantação do Choque de Gestão, em que medida o Instituto de Criminalística alinhou a sua gestão administrativa e de pessoal às respectivas diretrizes do Choque de Gestão?

1.3 Objetivos propostos

Este trabalho teve por objetivo final verificar e analisar, sob a perspectiva de ambientes em que se exigem cada vez mais constantes mudanças, os impactos provocados pela política pública denominada Choque de Gestão na administração do Instituto de Criminalística e no resultado do trabalho pericial.

Para alcançar esse objetivo, preliminarmente foi necessário perfazer os seguintes passos intermediários (VERGARA, 2009):

- a) conceituar e definir o programa da administração pública gerencial do governo mineiro, tendo em vista a definição do problema desta pesquisa;

² Em dados do ano de 2007. Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/presenca>>. Acesso em 7 fev. 2011.

- b) definir os meios e os instrumentos utilizados por essa política pública na consecução de seus objetivos;
- c) definir a prática administrativa adotada pelo Instituto de Criminalística;
- d) identificar as percepções dos servidores e gestores de linha e dos clientes do órgão sobre a gestão do Instituto.

Neste trabalho, a interpretação para servidor de linha equivale à mesma de *street-level bureaucrat*, dada por Lipsky (2010) àquele funcionário do serviço público que lida diretamente com o alvo de suas atividades o qual, por sinal, tem a mesma conotação de *operator* utilizada por Wilson (2000). Gestor de linha refere-se à chefia imediata desse servidor e que, de certa forma, também participa do atendimento ou contato com o público alvo de sua organização.

Por sua vez, o vocábulo cliente foi empregado na acepção de destinatário do serviço público, seja este pessoa natural ou jurídica, neste caso, inclusive outro ente público. É certo que a palavra cliente gera controvérsias quando utilizada nesse propósito, uma vez que, para muitos, esse termo tem conotações exclusivas da iniciativa privada e não comportaria o uso no sentido empregado no texto. Não obstante essas ponderações, por outro lado, a palavra cliente também remete a uma conotação de respeito, de tratamento diferenciado (BRESEER-PEREIRA, 1998). Considerando essa última perspectiva, a palavra cliente por vezes foi utilizada neste trabalho em alternância com a expressão destinatário do serviço público.

1.4 Suposição

Através dos meios de comunicação difunde-se uma forte campanha institucional a respeito do sucesso alcançado pela política pública do estado de Minas Gerais, denominada Choque de Gestão. Acontecimento que, inclusive, transpassa as fronteiras físicas de Minas e tem ampla repercussão no meio acadêmico, conforme se pode aferir dos trabalhos de Vilhena, Martins e Marini (2006); Corrêa (2007); Sapor e Andrade (2008); Lemos (2009), Queiroz (2009) e Gomes (2009), entre outros.

Todavia, decorridos aproximadamente oito anos desde o início da sua implantação, acontecimentos adversos à propaganda estatal, tais como, as condições físicas

precárias de órgãos públicos, atendimento deficiente à população e escassez de insumos básicos nos ambientes de trabalho³, além de conflitos corporativos internos⁴, indicam que algo não está conforme o *script* oficial. Obviamente, *de per si* tais fatos, em princípio, não apontam para o fracasso dessa política pública; entretanto, tornam claro a existência de alguns hiatos entre a campanha publicitária oficial e os resultados efetivos das ações divulgadas, evidenciando que algumas correções de rumo precisariam ser tomadas.

Destarte, a suposição que se lança neste trabalho afirma que o discurso oficial sobre o Choque de Gestão pode não se sustentar integralmente, merecendo assim ser avaliado mais proximamente.

1.5 Delimitação do estudo

Este estudo tem como foco o Instituto de Criminalística. Examina, portanto, a sua prática administrativa, as eventuais correlações entre essa prática e a percepção que os funcionários e clientes têm acerca do órgão e, principalmente, analisa o âmbito de impacto do Choque de Gestão sobre essa organização, a partir de uma observação-participante e da percepção de seus funcionários e clientes.

1.6 Relevância e atualidade do estudo

As instituições públicas têm um caráter social, portanto os seus dirigentes devem entender que necessitam conquistar pela qualidade e credibilidade o ambiente onde suas organizações se encontram inseridas. Todavia, isso nem sempre tem ocorrido, posto que essas organizações têm agido com muita impermeabilidade ao seu meio, estando presas a procedimentos burocráticos, sem margens para análises e reflexões.

³ Disponível em <<http://fantastico.globo.com/Jornalismo/FANT/0,,MUL1646185-15605,00.html>>. Acesso em 7 fev. 2011.

⁴ Disponível em <<http://www.hojeemdia.com.br/cmlink/hoje-em-dia/minas/confronto-entre-policias-militar-e-civil-tem-novo-round-1.235901>>. Acesso em 7 fev. 2011.

A fim de combater essa rotina, o Choque de Gestão apresenta uma política que tem a pretensão de mudar o paradigma da administração pública mineira. Além de acenar com a redução de gastos públicos desnecessários, de uma forma geral, tem como finalidade melhorar o desempenho do Estado por meio do alinhamento entre o desenvolvimento das pessoas, dos objetivos organizacionais e da avaliação dos resultados de suas políticas.

Sendo assim, este estudo reveste-se de importância, na medida em que volta a atenção para relação que existe entre a Perícia Criminal e a proposta do Choque de Gestão para o serviço público de Minas Gerais, tendo em vista que os temas pertinentes à segurança pública e justiça criminal têm estado mais sensíveis para a sociedade brasileira. Entende-se que ao proceder a essa avaliação, este estudo ajudará a compor o quadro de variáveis e correlações existentes entre a política pública em comento, os seus agentes executores e os clientes do serviço público avaliado. Assim, restarão sabidos quais os caminhos percorridos no processo de construção do Choque de Gestão e o consenso que existe em torno de suas propostas para a melhoria do setor público mineiro.

Como salienta Castro (1977, p. 76), “Uma pesquisa, de certa maneira, é a continuação de um esforço prévio de conhecimento da realidade. O investigador retoma o problema onde seus antecessores o abandonaram”. Sob esta perspectiva, esta pesquisa retorna ao tema Choque de Gestão, mas sem se descuidar da “[...] idéia do que já aconteceu, do que já se sabe [...]” (CASTRO, 1977, p. 76), para analisá-lo sob uma ótica diferente, posto que estará centrada nos acontecimentos do chamado chão de fábrica e do seu entorno. Desta forma, a sua principal importância reside no fato de pisar em terreno onde os pesquisadores não pisaram anteriormente ou, em outros termos, responder às perguntas que ainda não foram feitas. Neste sentido, esta pesquisa trabalha na ponta do serviço público e privilegia a interface servidor-cliente a fim de avaliar em que estágio se encontra a implementação da política pública em estudo.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo se ocupa das teorias organizacionais sobre as quais se assentam tanto o Instituto de Criminalística quanto os demais órgãos que compõem o Sistema de Segurança Pública em Minas Gerais. Parte-se do princípio que essas teorias delimitam e perfazem diretamente o modo de agir não somente dos gestores dos órgãos que integram esses sistemas, mas também, e principalmente, o agir dos demais servidores que os compõem, contribuindo assim para a performance final do sistema.

2.1 O modelo burocrático de organização

A organização burocrática já existe há milhares de anos. Weber (1982) cita como exemplos históricos mais primevos as burocracias desenvolvidas no antigo Egito, durante o período do Novo Império, na Roma antiga, em fins da fase monárquica e, na China, desde Shi Hwangti, mas ressaltando que em todos esses casos estiveram presentes fortes elementos patrimonialistas. Lembra ainda que, a partir do século XIII, a Igreja Católica toma o modelo burocrático como base de sua própria conformação. Contudo, o tipo mais moderno de burocracia tem início a partir da instalação do absolutismo real na Europa, momento em que essa forma de governo também a adota como modelo de organização (MOTTA e VASCONCELOS, 2006).

Embora a fórmula seja antiga, o vocábulo que motivou a origem da palavra burocracia e suas derivantes surgiu em época mais recente. Tenório (1981, p.79) leciona sobre o assunto, esclarecendo:

A expressão burocracia (*bureaucratie* no original francês) deriva-se de *bureau* e este de *bure* (em latim, pano de lã). Este pano de toalha cobria a mesa na qual se despachavam os negócios oficiais passando-se a utilizar mais tarde a mesma raiz para designar qualquer móvel sobre o qual se escrevia de forma habitual; o passo seguinte foi designar com o mesmo nome o local aonde se encontrava a mesa que se utilizava para escrever. *Bureau* deu origem a outro neologismo que foi *buraliste*, utilizado já no século XVII e passando a significar no século XVIII certas categorias

concretas de empregados que atuavam tanto a nível de Governo quanto a nível de empresa privada.

Certamente, isso explica as primeiras conotações negativas que surgiram para o termo, pois consoante atesta Girglioli (2009), o vocábulo burocrata, na época das monarquias absolutas, referia-se, de forma nem sempre elogiosa, àquele funcionário detentor de atribuições especializadas nos governos. Hodiernamente o vocábulo “burocracia” é empregado, na linguagem leiga, associado ao apego excessivo a normas, a uma administração com muitas regras e procedimentos redundantes, a uma delimitação da iniciativa, ao desperdício de recursos, enfim, a uma ineficiência generalizada de uma organização, quer seja estatal ou particular. Aliás, mesmo entre os estudiosos do assunto, repetidamente, o termo com essa acepção negativa tem sido utilizado (OSBORNE e GAEBLER, 1998; BRESSER-PEREIRA, 1999).

Mas Downs (1967) contradiz, respondendo que o desdém pela burocracia contém certa dose de ironia, pois a burocracia corresponde a uma das instituições mais importantes do mundo. Ela encontra-se presente na maioria das estruturas sociais, emprega uma fração considerável da população mundial e, principalmente, molda, através de suas decisões, diversas áreas do relacionamento humano, tais como, a política, a economia, a moral, social e até a religiosa (DOWNS, 1967). Ademais, acresce esse estudioso americano que, como indivíduos, os burocratas não são mais nem menos eficientes, honestos ou trabalhadores do que os não-burocratas. Downs (1967) defende que seria a estrutura institucional que provoca a diferença entre o ser e não ser burocrata, conforme se verá mais adiante, inclusive.

Desde quando passou a ser estudada por Weber (1982, 2009) como fenômeno social, a burocracia tomou um sentido especial, designando um modelo específico de organização administrativa, seja ela estatal ou privada. Segundo Weber (2009), burocracia corresponde a um conceito administrativo, caracterizado principalmente por um sistema hierárquico, com alta divisão de responsabilidades, em que os seus integrantes executam invariavelmente regras e procedimentos padrões. Em outras palavras, burocracia equivale a uma forma de organização humana, fundada na racionalidade, isto é, na adequação dos meios aos fins, sendo todo meio um instrumento. Neste sentido, para o sociólogo alemão, juntamente com a burocracia, também o capitalismo e a ciência moderna seriam formas de racionalidade. Decerto, entre o capitalismo e a burocracia existe uma relação intrínseca, pois se o êxito do capitalismo se deveu basicamente à organização burocrática, sem a qual a

produção capitalista não se realizaria com sucesso, reciprocamente, os fundamentos econômicos do capitalismo foram substanciais ao desenvolvimento da administração burocrática.

Como assevera Bresser-Pereira (1998), capitalismo e patrimonialismo não se harmonizavam. Era preciso haver uma separação entre o mercado e o Estado. Soma-se a isso o surgimento de uma democracia incipiente no século XIX, a qual também se contrapunha às formas patrimonialistas. Desta forma, como a democracia havia separado a sociedade civil do Estado, naturalmente haveria a ruptura entre o público e o privado, entre o administrador público e o político (BRESSER-PEREIRA, 1998). É nesse vão que a burocracia tomou força, pois ela oferecia neutralidade ideológica, além de efetividade e segurança nas decisões, visando à afirmação do poder estatal.

Nas situações em contrário, como Weber (1982, p. 264) assinala, “o progresso foi mais lento onde as formas estruturais mais velhas estavam tecnicamente bem desenvolvidas e funcionalmente ajustadas às necessidades existentes.” De fato, à medida que as organizações avançavam cada vez mais para um alto teor de complexidade, a tarefa de administrar tais organizações exigia uma condução racional de suas atividades, requerendo, deste modo, um aparato de pessoas qualificadas e estratificadas em diversos níveis hierárquicos, cada qual possuindo incumbências distintas e peculiares às suas funções. Nota-se assim que a Burocracia, enquanto teoria administrativa, solidificou a sua ênfase na estrutura organizacional e estabeleceu, como principais enfoques, a organização formal e a racionalidade operacional.

Destarte, como era de se esperar, a autoridade decorrente do modelo burocrático, denominada autoridade legal (ou racional ou burocrática), foi aceita de forma natural pelos subordinados porque esses a consideravam justa, uma vez que estatuída previamente por um conjunto de normas legais e legítimas, correspondendo, portanto a uma autoridade técnica ou meritocrática. Nesse sentido, Weber (1982, p. 283), ao estabelecer um paralelo entre a burocracia e o patriarcalismo, afirma

O patriarca é o ‘líder natural’ da rotina cotidiana. E, sob esse aspecto, a estrutura burocrática é apenas a contra-imagem do patriarcalismo, transposta para a racionalidade. Como estrutura permanente com um sistema de regras racionais, a burocracia é modelada de forma a atender as necessidades previstas e repetidas por meio de uma rotina normal.

Weber (1982, 2009) identifica, no modelo ideal, as principais características da burocracia como sendo

1. competências funcionais predeterminadas: as atividades e os cargos necessários ao andamento de organização encontram-se fixados administrativamente, bem como o poder que cada cargo requer para a execução da sua atividade;
2. princípio da hierarquia dos cargos e das instâncias: o poder, o controle, a responsabilidade e a remuneração são graduais e acumulativos de baixo para cima;
3. qualificação profissional e contratos realizados através de critérios impessoais;
4. perspectiva de carreira para os funcionários, por meio de progressão por tempo de serviço ou eficiência ou ambos;
5. estabilidade;
6. ausência de apropriação dos cargos e dos meios administrativos;
7. normas e regulamentos de caráter legal, com prevalência para a comunicação formal e reservada;
8. uso extensivo de rotinas e procedimentos padronizados.

Naturalmente, esse conjunto de características contribuiu para o surgimento de diversas vantagens para a burocracia, principalmente em relação a outras formas de associação, tais como, maior racionalidade visando ao alcance de objetivos, melhor definição de cargos e de operações e maior rapidez nas tomadas de decisão. Weber (1982, p. 249) qualifica esses atributos como sendo “A razão decisiva para o progresso da organização burocrática” sobre as outras formas de organização. Para reforçar esse contraste, Weber (1982) faz analogia entre os modos de produção mecânicos e os manuais, enfatizando a superioridade relativa dos primeiros, tal como ocorrera com a burocracia em relação às outras formas organizativas.

Posteriormente, Downs (1967), ao afirmar o seu conceito de organização burocrática, considerou essas características como de caráter não essencial, mas secundário para se definir o que seria realmente uma organização burocrática. No lugar desses atributos, Downs (1967) prescreve que, para ser considerada uma burocracia, uma organização deve ainda necessária e simultaneamente satisfazer às quatro seguintes condições:

- i.* ser suficientemente grande a ponto de os dirigentes do escalão superior não conhecerem ou saberem pouco a respeito daqueles que se encontram nos escalões hierarquicamente inferiores;

- ii. a maioria dos funcionários deve trabalhar em tempo integral e ou depender da organização para o seu sustento;
- iii. a contratação de pessoal, a promoção e retenção na organização se pautam em avaliações sobre qualidades profissionais e não em preferências pessoais;
- iv. a maior parte dos produtos da organização não deve ser direta ou indiretamente disponibilizada no mercado.

De qualquer modo, independentemente de um ou outro ponto de vista, como destaca Bresser-Pereira (1996), para o setor público, ao lado da democracia, a administração burocrática surge como uma de suas principais instituições do século XIX. Foi através dos seus princípios intrínsecos, como o profissionalismo, o formalismo, a racionalidade e a impessoalidade, é que se pôde tornar possível e, posteriormente, efetivar o combate ao nepotismo e à corrupção então predominante no serviço das administrações públicas. Com efeito, a burocracia fôra adotada pelos Estados como um mecanismo institucional de governança que visava, através de uma forma de dominação racional e legal, combater o patrimonialismo vigente em suas estruturas e que era causador de clientelismo, nepotismo, empreguismo e de corrupção. Por conseguinte, a aplicação do modelo burocrático visava minimizar a frequente confusão que faziam os governantes e seus prepostos no uso dos patrimônios público e privado, uma vez que a tônica do modelo burocrático fundava-se em um sistema impessoal de relacionamento. O oposto do que exatamente ocorria nas organizações da época.

Por outro lado, à medida que os estudiosos observavam melhor o fenômeno burocrático, foram percebendo que ele apresentava diversos desvios em relação ao modelo preconizado. Verificaram que tais desvios frequentemente decorriam da forma de implementação do modelo, das adaptações necessárias a sua implantação e também do contexto histórico (CROZIER, 1981). Entre os desvios mais comuns apurados, pode-se citar, entre outros, a internalização das regras e o apego desmedido aos regulamentos, a inversão entre os meios e os fins, a resistência a mudanças, as decisões sempre dependentes da hierarquia e o pouco espaço para o uso da racionalidade substantiva.

Assim, embora se reconheça os méritos do modelo burocrático, principalmente, pelo motivo de ele ter rompido com o patrimonialismo institucionalizado nas organizações (BRESSER-PEREIRA, 1996), certo é que, no conceito implícito desse modelo, as pessoas encontram-se dispostas como meras engrenagens de uma máquina, em que impera a racionalidade instrumental, instruída pela lógica do mercado. Ambos, mercado e burocracia,

são modelos que, pela sua própria natureza, não comportam espaço para a racionalidade substantiva. Aliás, como já previa Weber (2009, p. 421):

Quando o mercado é deixado à sua legalidade intrínseca, leva em consideração apenas a coisa, não a pessoa, inexistindo para ele deveres de fraternidade e devoção ou qualquer das relações humanas originárias sustentadas pelas comunidades pessoais.

Ou seja, na própria visão de Weber (2009), a racionalidade instrumental é essencialmente determinada por uma expectativa de resultados. Aliás, um ponto de vista que se soma à racionalidade-legal de Weber (2009), corresponde aos dos estudos de Niskanen (1994; 2008), cujas conclusões instigam muitas reflexões, especialmente no caso brasileiro.

A análise da burocracia, levada a efeito por Niskanen (1994; 2008), se baseia em uma perspectiva econômica amparada na teoria da escolha pública. Os estudos desse autor, que se aproveita “[...] da racionalidade de Weber combinando-o com os aspectos da teoria econômica [...]” (OLIVEIRA, 2007, p. 277), caminham na direção de uma visão do comportamento da burocracia pautada no pressuposto de que os seus agentes agem de forma racional e autointeressada, priorizando a satisfação do interesse próprio. De acordo com Niskanen (1994; 2008), enquanto os consumidores maximizam a utilidade ou a satisfação de um produto ou serviço, as empresas fazem a maximização do lucro e, os burocratas, por sua vez, agem visando maximizar a utilidade das organizações burocráticas, conforme as suas preferências, que são determinadas por fatores externos.

Desta forma, a perspectiva econômica da burocracia em parte abandona a imagem de que o servidor público se comporta de modo altruísta em benefício do interesse público. Aliás, Niskanen (1994) critica que até então as ênfases da sociologia e da ciência política haviam predominado sobre os estudos da burocracia e, inclusive, à literatura sobre a administração pública, ignorando a visão dos economistas sobre o tema.

O ponto de partida para o desenvolvimento da sua teoria burocrática consiste na definição das características distintivas da organização burocrática, a qual Niskanen chama de *bureau*. Niskanen (2008), a partir dos levantamentos feitos por Weber (1982) e Downs (1967) a respeito das principais características da burocracia, seleciona aquelas que melhor se aproveitam ao desenvolvimento da sua teoria, chegando à definição de dois principais elementos presentes em um *bureau*:

1. as chefias e os funcionários não apropriam qualquer parte das receitas como renda pessoal;
2. essa organização não possui fins lucrativos, portanto não dispõe de receita de vendas, sendo assim financiada por apropriação periódica ou subvenção.

Na lógica do mercado, os agentes econômicos visam maximizar os lucros através da relação entre custo marginal e receita marginal. No entanto, segundo Niskanen (1994), essa intenção de maximizar utilidade não se restringe à iniciativa privada, estando também presente nos departamentos do estado. Daí decorre que, uma vez que o *bureau* não obtém lucro para distribuir, os objetivos pessoais dos gestores e funcionários acabam tornando-se também os principais objetivos do *bureau*.

Para os dirigentes máximos do *bureau*, segundo Niskanen (1994), o alcance da utilidade individual está vinculado diretamente à maximização do orçamento da agência, uma vez que as variáveis remuneração, poder e reputação, em regra, são função direta e proporcional à magnitude dos recursos financeiros dessa organização. Em razão dessa equação, esses gestores tendem a manipular as agendas e o processo político em busca dessa maximização. Em resumo, isso corresponde ao que a lógica do mercado transposta para o serviço público. Na prática, implica a criação de mais empregos públicos e a ampliação dos serviços estatais em troca do aumento do orçamento do departamento. Em consequência, aumentam-se as vantagens inerentes ao maior orçamento conquistado, tais como, prestígio, poder, remuneração, concessões de favores, indicações e nomeações para cargos comissionados.

De acordo com Niskanen (1994), um dos fatores que permite essa maximização correlaciona-se com a detenção do monopólio da informação pelos dirigentes dos órgãos burocráticos. De fato, existem diversos motivos que favorecem a exclusividade da informação, por exemplo, o isolamento burocrático, tendo em vista a fragmentação dos serviços em unidades administrativas e, principalmente, a tendência de a burocracia “[...] ser uma administração de ‘sessões secretas’: na medida em que pode, oculta seu conhecimento e ação da crítica” (WEBER, 1982, p. 269).

De toda forma, Niskanen (1994) registra que, em razão dessas atitudes, as organizações burocráticas acabam criando uma ineficácia alocativa, considerando que os custos de produção de um bem estar para a sociedade sempre superam o benefício que essa concessão proporciona. Outra ineficácia provocada por essa conjuntura, segundo Niskanen (1994), refere-se à de produção, considerando as ausências de estímulos positivos e negativos,

para que os agentes burocráticos otimizem os resultados de suas organizações. Como consequência, para cada unidade de bem estar gerada, alocam-se sempre mais fatores do que o realmente necessário.

Outra situação abordada por Niskanen (1994) refere-se ao vínculo que há entre o *bureau* e o seu financiador, ou *sponsor* no texto original. Para Oliveira (2007), apoiada em Niskanen (1994), essa relação assemelha-se a um monopólio bilateral, em que o financiador, um escalão superior ou o legislador, garante os recursos necessários à organização, através do repasse de tributos e contribuições, em troca da oferta de serviços. Conforme Niskanen (1994), uma vez que a agência detém o monopólio sobre a prestação dos serviços e as informações inerentes a ele, na sua proposta de trabalho apresentada ao financiador, a agência oferta um leque de serviços que atende aos interesses desse financiador, mas visando tão somente para ter acesso ao orçamento desejado.

Em suma, muitas organizações burocráticas acabam tornando-se fins em si mesmas, como consequência põem-se a consumir grande parte dos recursos que seriam destinados às suas atividades primárias na sua autossustentação. Inclusive, não raramente, algumas delas acabam formando também estruturas burocráticas paralelas excepcionalmente para atender às próprias demandas. Algo que poderia denominar-se redundância burocrática, ou, como preferem Bresser-Pereira (1996) e Coutinho (2000), administração autorreferida. Em todo caso, essas organizações deixam de cumprir os objetivos para os quais foram criadas, posto que transformam a persecução de determinadas rotinas em etapas mais vitais ao seu funcionamento em preferência à execução das finalidades para as quais existem. Passam assim a trabalhar de forma circular, acrítica e com menosprezo pelo ambiente externo, fato ilustrado por Crozier (1981, p. 283), nesta passagem:

[...] a rigidez com a qual são definidos o conteúdo das tarefas e as relações entre essas tarefas e a rede de relações humanas necessária para o seu cumprimento tornam difíceis as comunicações entre os grupos e com o meio ambiente; as dificuldades resultantes, em lugar de impor uma mudança radical no modelo, são utilizadas pelo indivíduo e pelos grupos para melhorar suas posições na luta pelo poder no seio da organização, e esses comportamentos suscitam novas pressões em favor da impessoalidade e da centralização, já que, dentro desse sistema, a impessoalidade e a centralização oferecem a única solução possível para acabar com os privilégios abusivos, adquiridos pelos indivíduos e pelos grupos.

No Brasil, a situação torna-se agravada, considerando que, não obstante os esforços da racionalidade burocrática, não houve como eliminar completamente o viés patrimonialista herdado do período colonial e que impregna as organizações nacionais. Paula (2009, p. 106), referindo-se ao passado colonial brasileiro, diz que as “esferas política e econômica se confundiam, transformando a busca do poder na posse de um “patrimônio” de grande valor ou no controle direto de uma fonte substancial de riqueza.” Nesse sistema, as posições governamentais serviam como mobilidade social e ocupacional, transformando as organizações em bens econômicos a serem explorados ao invés de fazê-las servir de estruturas funcionais a serviço do interesse comum. Porém, percebe-se que ainda hoje os bens públicos são utilizados como se fossem bens próprios pelos administradores públicos, conforme se vê na prática e atestam os noticiários.

2.2 Um mundo em mudanças

Desde os anos 1980 uma onda de reformas vem provocando efeitos sobre o setor público em todo o mundo, atingindo uma ampla gama de economias, tornando-se, por assim dizer, um fenômeno globalizado, posto que a sua toada vem envolvendo países de variados continentes e também tem abarcado nações em diferentes estágios de desenvolvimento econômico. Desse rol, fazem parte nações como Nova Zelândia, Inglaterra, Japão, Cingapura, México, Chile e, inclusive, o Brasil.

Inicialmente, todo processo de reforma decorre de um estágio de saturação do *status quo* até então reinante. Foi assim que ocorreu quando do encerramento de uma etapa do liberalismo econômico, a partir do término da Primeira Guerra Mundial. Posteriormente, o mesmo se sucedeu com o Estado de bem-estar social, em fins da década de 1970. Este último dando consequência às reformas dos anos 1980.

Sem dúvida, o liberalismo econômico tomara como sua a bandeira dos ideais iluministas, principalmente as referentes à liberdade pública, igualdade e autonomia da vontade. E, com base no pressuposto da igualdade entre os homens, estabelecera que esses eram livres para contratar e criar entre si as suas próprias normas privadas. Sob o argumento da “mão invisível”, fundado na superioridade da eficiência e da racionalidade do mercado, o Estado fôra posto de lado, restando-lhe somente intervir para garantir os direitos da propriedade e do capital. Todavia, o liberalismo econômico não obteve êxito em subsumir os

fatos à nova ordem legal imposta pelo próprio pensamento liberal (BENTO, 2003). Como ensina Bresser-Pereira (2001), o Estado absoluto, autoritário e patrimonial, cede o lugar para o Estado liberal, momento em que se inaugurava o império da lei e se assegurava a livre concorrência entre as empresas, mas não se tratava a todos igualmente: os pobres e as mulheres continuavam com os seus direitos relativamente limitados. Bento (2003, p. 18) afiança que a teoria liberal aceitava “[...] a equalização dos pontos de partida, porém, jamais os pontos de chegada, os quais devem depender da competência e do trabalho individuais como condição de moralidade e justiça da prosperidade e bem-estar alcançados.” Embora Hayek (1990, p. 45) não vislumbrasse outra alternativa à teoria liberal, ele admitiu que “Talvez nada tenha sido mais prejudicial à causa liberal do que a obstinada insistência de alguns liberais em certas regras gerais primitivas, sobretudo o princípio do *laissez-faire*”. Em suma, tendo em vista os aumentos das desigualdades sociais e econômicas e também as crescentes tensões entre o capital e o trabalho, as contradições do modelo liberal tornavam-se a cada dia mais evidentes.

Com o correr do tempo, como afirma Paula (2009), a recessão entre guerras e, principalmente, o colapso de 1929, demonstraram mais claramente que alguns postulados liberais já se mostravam há algum tempo superados: o mercado não era neutro e nem racional. Era preciso então, como evoca Bento (2003), construir um Estado mais participativo e atuante na abolição da injustiça social e das desigualdades de oportunidades, visando tornar efetiva a declaração dos direitos do homem. Muitos autores argumentam que os principais elementos catalisadores dessa mudança de paradigma, propiciando uma alteração nas relações entre o Estado e a sociedade, foram os movimentos de ampliação da cidadania e da democracia, uma vez que eles permitiram que a classe trabalhadora pudesse então ser representada politicamente e, desta forma, receber a devida atenção para suas demandas. Por conseguinte, o Estado passou a estender o seu leque de atuação e, inclusive, a ser mais regulador (BENTO, 2003; FERNANDES, 2007).

Desta forma, uma vez que a sociedade apresentava necessidades nas mais distintas áreas, saúde, educação, transportes, lazer, habitação, segurança, entre outras, coube então ao Estado o compromisso de propiciar os bens e serviços que possibilitassem a sua população a realização dessas necessidades. Por bem-estar entendia-se assim a satisfação plena dos direitos sociais por parte do Estado. Em razão disso, o Estado aumenta a sua interferência e atuação em diversos segmentos, como, por exemplo, oferecendo redes públicas de escolas e de saúde, construindo e conservando as vias de transportes públicos, gerando e distribuindo

energia, construindo redes de comunicação, edificando casas. Portanto, o Estado tornava-se assistencialista.

Em síntese, ao Estado era permitido o direito de intervir nas atividades econômicas e financeiras, a fim de servir de garante da ordem econômica e social, a qual pautava-se na justiça social e na equidade entre a livre iniciativa e a valorização do trabalho do homem. Paula (2009) esclarece que essa conjuntura foi resultado de uma associação entre a política keynesiana e o modo de produção fordista — a primeira regulando os contratos e provendo os direitos sociais, inclusive àqueles trabalhadores que estavam fora do mercado; por seu turno, o fordismo garantia não apenas a produção em massa, mas também implicava uma nova organização e estética no modo de produzir (TENÓRIO, 2008). Deste modo, foi possível “conectar produção e consumo, garantindo a acumulação capitalista pelo emprego e utilização das máquinas” (PAULA, 2009, p. 41). Esping-Andersen (1995, p. 73) declara que o Estado do bem-estar social foi mais do que um incremento das políticas sociais no mundo desenvolvido, posto que equivaleu ainda a “um esforço de reconstrução econômica, moral e política” por ter abandonado a ortodoxia do princípio do mercado em “favor das idéias de justiça social, solidariedade e universalismo.”

Todavia, a partir de meados da década de 1970, o Estado do bem-estar social começa a demonstrar sintomas de esgotamento. Através de análises individuais da situação, Bento (2003) e Abrucio (2006) apontam os seguintes fatores concorrentes que abalaram o paradigma até então vigente. A saber, *(i)* a crise econômica mundial, iniciada na década de 70, provocada pelo vertiginoso e repentino aumento do preço do petróleo, cujo prolongamento se estendeu e se agravou no decorrer dos anos 1980, provocando um longo período recessivo-inflacionário e enfraquecendo assim as economias estatais; *(ii)* a crise fiscal decorrente dessa crise econômica mundial, uma vez que as nações passaram a ter dificuldades para financiar os seus déficits. Resumindo, o Estado ampliara demasiadamente o seu leque de atuação, as despesas públicas tornaram-se excessivas não apenas em função das áreas sociais, mas também em decorrência do próprio tamanho do Estado, devido a sua onipresença em toda a vida social; *(iii)* a inaptidão dos governos para resolverem tanto os seus problemas correntes como também as demandas derivadas em razão do surgimento de novos atores sociais ou até mesmo em função do descontentamento de antigos atores. A esse processo, soma-se o fenômeno da globalização, através do aumento das transações internacionais, as quais muitas vezes colidiam diretamente com as medidas protecionistas dos Estados, inclusive minorando-os da capacidade de estabelecerem as suas políticas macroeconômicas, consoante preleciona Bresser-Pereira (1999).

Em outras palavras, uma vez que o Estado aumentara bastante o seu tamanho, em parte os governos perderam o controle dos seus gastos. Tendo orçamentos cada vez maiores, os governos abstraíram-se da noção de custos e estes, por sua vez, aumentaram muito desproporcionalmente à dinâmica do Estado, diminuindo assim a sua eficiência, eficácia e efetividade. De igual forma, também a máquina burocrática estatal aumentara demasiadamente, tornando-se pesada e autorreferida, ganhando, por conseguinte, a antipatia da elite acadêmica e do público em geral.

Desta forma, toda essa sorte de fatores concorre para o surgimento de uma nova quebra de paradigma no *modus operandi* dos Estados nacionais; neste caso, provocando uma onda mundial de reformas “que começa a se delinear em quase todo o mundo nos anos 70, mas que só assume plena definição nos anos 80” (BRESSER-PEREIRA, 1999).

2.3 A nova administração pública

Apesar do longo período de prevalência do modelo weberiano, iniciado no século XIX, quando nasce o setor público, passando pelo apogeu do Estado do bem-estar social, no pós-guerra 1945 e quando surge a crise econômica na confluência das décadas de 1970/1980, conforme argumenta Osborne (2006), toda a experiência acumulada no período anterior pela burocracia pública parece ter sido irrelevante e não levada em conta. Afinal, prossegue esse autor, durante a crise, tanto o modelo de administração burocrática quanto o Estado do bem-estar social foram incisamente atacados e responsabilizados pela situação de calamidade financeira na qual se encontrava a maioria das economias nacionais.

A administração burocrática até então havia sido o braço forte do Estado do bem-estar social, inclusive, assumindo o papel central na feitura e implementação das suas políticas públicas (OSBORNE, 2006) e, em razão disso, agora haveria de receber parte da responsabilidade que lhe cabia. Conforme Osborne (2006), as críticas variavam desde a autores que a consideravam como uma paciente em estado terminal, quanto a uma mera expectadora das mudanças que estavam sobrevivendo.

Bresser-Pereira (1998) alega que a ampliação do papel social e econômico do Estado, durante o século XX, não era condizente com a metodologia tradicional do modelo weberiano, pautado exclusivamente em controles hierárquicos e formais, uma vez que esse *modus operandi* tornava o Estado lento, caro e ineficiente. Portanto, na sua visão, as críticas

procediam. Com efeito, aumentam-se os julgamentos e as discussões com respeito ao sistema, em especial, os mais contundentes tornam-se aqueles provindos de economistas liberais em relação ao dispendioso custo do aparelho estatal, que de fato vinha necessitando, para se sustentar, de uma carga tributária cada vez mais elevada em contrapartida aos serviços prestados que continuavam morosos, dispendiosos e ineficientes e, em alguns casos, porque não dizer, decadentes.

Embora as críticas ao modelo vigente fossem antigas, nesta altura do jogo, ou seja, nas circunstâncias dos anos 1970/1980, um conjunto de doutrinas já havia tomado forma, ainda que não bem definida, e, preparado o campo, fertilizando-o com ideias e experimentações novas, deixando-o extremamente fértil para implementações. A partir de então, com o devido suporte acadêmico e as preocupações político-governamentais, surgem os fundamentos da Nova Administração Pública ou Administração Pública Gerencial para muitos.

Ao contrário do que em princípio possa se imaginar, conforme afirma Hood (1991), vide também Barzelay (2001), Bresser-Pereira (2009) e Abrucio *et al* (2010), a Nova Administração Pública não equivale a uma doutrina ou a um corpo homogêneo de ideias, posto que, na formulação desta nova proposta de administração, abrigam-se conteúdos e trajetórias de várias orientações. Bento (2003) e Paula (2009) alertam que para ali afluem correntes de pensamento do movimento neoconservador, do neoliberalismo, da política de terceira via e do movimento gerencialista, cada qual contribuindo com uma formatação ideológica específica, portanto, convenientes aos debates profissionais e acadêmicos. Através da literatura especializada, Bresser-Pereira (2009) discerne três espécies distintas de orientações, as quais ele classifica em abordagem técnica, econômica e político-sociológica. Cada uma delas implicando naturalmente em uma orientação teórico-ideológica própria na condução da gestão pública.

Mas, a despeito de qualquer classificação, o fato é que essas correntes se tangenciam em inúmeros pontos, sendo que o pivô central invariavelmente corresponde à tentativa de se implantar no setor público dinâmicas de trabalho semelhantes às da iniciativa privada. Em regra, os arquitetos da Nova Administração Pública partem da premissa-base de que as organizações do setor público funcionariam melhor caso adotassem determinadas lógicas, técnicas e procedimentos já em vigor nas empresas da iniciativa privada. Osborne e Gaebler (1998) sugerem que a orientação permanente pelas lógicas do desempenho e do empreendedorismo deve ser o fio condutor das políticas públicas. Aliás, esse foi o lema que

orientou a reforma administrativa ocorrida nos Estados Unidos a partir do primeiro governo Clinton, que teve início em 1993.

Desta forma, à medida que o serviço público, com sua fórmula estritamente burocrática, era acusado de favorecer a corrupção e a ineficiência, em contrapartida, o setor privado passou a ser visto como o *locus* da eficiência e da qualidade, algo que contribuiu para refletir uma imagem de sua superioridade, enaltecendo e fortalecendo o seu modo de ação. Por conseguinte, esse conjunto de fatores acabou propiciando o surgimento de uma nova doutrina administrativa para o setor público, amparada em muitos dos paradigmas da iniciativa privada, tais como, foco nos custos, contrato de gestão, ênfase nos resultados, flexibilização, planejamento estratégico, desempenho, serviços exclusivos e não-exclusivos, que passou a ser empregada em diversos programas de governo (BRASIL, 1995; MINAS GERAIS, 2003).

Na comunidade acadêmica, essas características acabaram por imprimir à Administração Pública Gerencial o conceito de uma disciplina com lógica própria, inicialmente centrada na reestruturação das organizações públicas com o intuito de torná-las mais eficientes, reduzindo os custos e aumentando o desempenho.

2.4 A reforma gerencial de 1995

No Brasil, a adoção desse novo paradigma administrativo inicialmente decorreu dos ajustes estruturais realizados na economia nacional a partir do governo Collor, 1990-1992, cujos termos de ajustamento, consoante se deduz de Pacheco (2002) e Paula (2009), estavam em estrita consonância com as recomendações neoliberais, visando à redução do tamanho do Estado brasileiro e de suas políticas sociais. Todavia, veio a crise moral enfrentada pelo governo Collor, como destaca Bresser-Pereira (1996)⁵ e, concomitantemente, aprofundaram-se as críticas ao projeto neoliberal, com seus objetivos reducentes.

Em razão desses acontecimentos, ocorrera um abrandamento das políticas de apelo neoliberal. Desta forma, embora o ajuste estrutural se mantivesse como objetivo, a ênfase passou a ser a reforma do Estado quanto a seus institutos legais e estatais (BRESSER-

⁵ No entanto, o próprio Bresser-Pereira (1996, p.11) faz uma ressalva quanto a esse período: “É nesse governo que, afinal, ocorre a abertura comercial — a mais bem sucedida e importante reforma que o país conheceu desde o início da crise.”

PEREIRA, 2006). Mais especificamente, uma reforma da administração pública. Como afirma Bresser-Pereira (2006), a respeito do plano federal, a solução não era diminuir o Estado, mas sim reformá-lo, visando à proteção da *res publica*, impondo à burocracia estatal um teor mais gerencial, baseado no princípio da eficiência do serviço público⁶.

O marco institucional dessa reforma correspondeu à criação do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE), em 1995, cuja direção foi entregue a Bresser-Pereira, a convite do então presidente Fernando Henrique Cardoso, filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). A partir daí, o governo federal apresentou o seu projeto de reforma, denominado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), o qual, com base em alterações pontuais na Constituição da República, ganhou destaque na agenda política do governo.

Sob essa nova perspectiva, o PDRAE organizou as diretrizes da reforma, inclusive redefinindo o papel do Estado em relação às atividades que poderiam ser controladas pelo mercado. Nesse caso, o setor público renunciaria à lógica da responsabilidade direta em proveito da criação de medidas de desenvolvimento econômico e social para a produção de bens e serviços. Desta forma, o Estado passaria a exercer a função de promotor e regulador do desenvolvimento, idealizando as condições necessárias para a construção da administração pública em bases modernas e racionais.

Com base nessas premissas, o governo promoveu um novo arranjo institucional, efetivado através da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, dispondo sobre novos princípios e normas para a administração pública, servidores e agentes políticos. Em suma, foram introduzidos na esfera pública conceitos de trabalho inerentes à iniciativa privada, tais como a preocupação permanente com a eficiência, busca de resultados, flexibilidade e indicadores de desempenho. Criou ainda a distinção entre atividades exclusivas e não-exclusivas de Estado, profissionalizou as carreiras que integram as atividades exclusivas, principalmente as estratégicas e gerenciais; incentivou a descentralização administrativa e instituiu a figura das agências de regulação, entre outras medidas específicas.

⁶ Embora já se tratasse de um princípio implícito em nosso Direito Administrativo, pelo menos desde o Decreto-Lei 200/1967, entretanto, a sua constitucionalização, através da Emenda 19/1998, ocorreu em função da reforma promovida pelo Governo Cardoso.

2.5 A abordagem da nova administração pública em Minas Gerais: o Choque de Gestão

Paralelamente à crise fiscal que assolava o Brasil, nas décadas de 80 e 90, os estados brasileiros também se ressentiram dos efeitos perversos dessa crise sobre suas economias. Tendo em vista o modelo sociopolítico brasileiro, os entes subnacionais, em grande medida, por ato voluntário ou ordem legal, são reflexos das políticas criadas no âmbito do governo federal. Dessa forma, Minas Gerais também foi atingida pela redução dos investimentos públicos e privados, diminuição da arrecadação e pela sobrecarga dos gastos com o funcionalismo público (BDMG, 2002; LEMOS, 2009), somando-se a esses fatores, a sobrevalorização dos vícios da burocracia estatal que afetara negativamente a quantidade e a qualidade dos serviços públicos.

No entanto, mesmo depois de iniciada a execução da reforma administrativa em âmbito federal e, embora as evidências sociais e econômicas apontassem a necessidade de os entes federativos também adotarem medidas corretivas, até o ano de 2003, a situação de Minas Gerais continuou inalterada. As análises de Vilhena, Martins e Marini (2006), apoiadas em estudos do Banco Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG, 2002), mostraram que o estado estava em situação decadente e, além de tudo, deficitário em várias áreas. Segundo esses autores, esse cenário somente começou a mudar a partir do primeiro mandato do governador Aécio Neves, também pertencente ao PSDB, iniciado em 2003.

De fato, a Administração Pública Gerencial tem sua proposta efetivamente introduzida no serviço público mineiro a partir dessa época, através do plano de governo “peessedebista”. Em termos institucionais, esse programa político tornou-se conhecido como Choque de Gestão e teve como um de seus mentores Antônio Augusto Junho Anastasia⁷, o qual assumira nesse governo o cargo de secretário de estado da recém-criada Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

⁷ Servidor de carreira do Estado de Minas Gerais, pela Fundação João Pinheiro e professor da cadeira de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais.

Anastasia já havia ocupado anteriormente cargos relevantes no governo federal, sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso, em que fora sucessivamente secretário-executivo do Ministério do Trabalho e do Ministério da Justiça, ocasião em que certamente tivera maior contato com as ideias da NAP preconizadas por aquele governo.

Em 2006, na reeleição de Aécio Neves, Anastasia veio a se tornar vice-governador de Minas Gerais e, em 2010, elegeu-se governador.

No entanto, o projeto mineiro, além de apresentar uma proposta um pouco diferente da do governo Cardoso, consegue avançar mais em alguns pontos. Isso porque, de certo modo, as reformas administrativas dos anos 80 e 90 fixaram-se essencialmente em orientações econômica e fiscal, tendo em vista a grave crise que atravessava o Estado brasileiro. Acreditava-se que apenas o ajuste fiscal, o que naturalmente incluía uma agenda pesada de cortes e restrições orçamentárias, seria suficiente para conferir credibilidade aos governos, atraindo investimentos e retomando-se assim o rumo do desenvolvimento.

Ao contrário, para os formuladores do Choque de Gestão, o programa mineiro estava conceitualmente à frente das reformas administrativas brasileiras das décadas de 80 e 90, denominadas por eles de reformas de primeira geração. Entre os argumentos desse diferencial favorável ao Choque de Gestão, foi dito que esse programa priorizava a promoção do desenvolvimento sob a perspectiva da governança social, procurando fortalecer o Estado, o mercado e o terceiro setor para a geração concertada de resultados (VILHENA, MARTINS e MARINI, 2006). Nesse sentido, prosseguem. O Choque de Gestão funda uma relação de equilíbrio entre os meios e os fins, na medida em que concilia o planejamento das dimensões estratégicas do futuro com as demandas urgentes do curto prazo.

De todo modo, pode-se dizer que o Choque de Gestão alcançou sucesso no plano político, traduzido pela sua aprovação popular, ratificada através do voto que permitiu a continuidade no poder de seus mentores políticos e intelectuais. Tal acontecimento contribuiu para a consolidação dessa política através da criação de novas etapas para o programa, denominadas pelos seus formuladores como gerações do Choque de Gestão (VILHENA, 2006). Embora coesas na filosofia geral do plano, cada uma dessas gerações procurou avançar em uma especificidade. Sendo assim, em 2011, com a eleição de Anastasia para governador, o Choque de Gestão chegava à terceira geração.

Por fim, cabe lembrar que, inobstante, as críticas à reforma administrativa de 1995 contribuíram substancialmente para que, em 2003, o Brasil apresentasse uma situação político-econômica melhor em relação às duas décadas anteriores, além de ter realizado as alterações no arcabouço legal que permitiram aos gestores do Choque de Gestão engendrar a sua política. Outrossim, frisa-se que tais acontecimentos facultaram a criação de uma experiência acumulada no âmbito da Administração Pública, a qual foi aproveitada na experiência de Minas.

2.6 O choque de gestão: principais fundamentos

Ao contrário da reforma de 1995, cuja ênfase ocorrera sobre os campos econômico e fiscal, deixando em segundo plano a política desenvolvimentista, o Choque de Gestão opta por fazer uma conjugação de metas de ajuste estrutural das contas públicas, visando reverter um déficit orçamentário recorrente, através da redução de despesas, aliada a medidas dirigidas ao desenvolvimento, pautadas em novos padrões de gestão pública, através da reorganização e modernização do serviço civil (MINAS GERAIS, 2003).

Desta forma, segundo seus idealizadores, continuaria a preocupação com o ajuste fiscal e a estabilidade, mas, ao mesmo tempo, criar-se-iam condições para aperfeiçoar a gestão pública estadual no sentido de aumentar a sua eficiência e o bem-estar (VILHENA, MARTINS e MARINI, 2006). Para Vilhena *et al* (2007), medidas econômicas e sociais caminhariam juntas nesse processo, não devendo ser tratadas de modo diferenciado uma da outra, ao contrário do que propagava o senso comum, para o qual esses modelos seriam excludentes entre si. Conforme esses autores, a opção pelo desenvolvimento pressupõe que se considerem tanto as questões econômicas e fiscais quanto as sociais, tendo em vista que a finalidade precípua do desenvolvimento consiste justamente na promoção do bem-estar (VILHENA, MARTINS e MARINI, 2006). Mas, cuida de uma perspectiva nova de desenvolvimento, amparada “[...] num contexto marcado pela globalização, integração e interdependência.”, que “Busca tratar de forma integrada a dimensão do desenvolvimento econômico (estabilidade e crescimento), do desenvolvimento social (o incremento sustentável de bem estar geral em termos de desenvolvimento humano) e da sustentabilidade ambiental”, conforme lecionam Vilhena, Martins e Marini (2006, p. 28).

Mesmo porque, segundo Vilhena, Martins e Marini (2006), uma das deficiências apresentadas pela reforma de 1995 foi não se ter escorado em um projeto finalístico de transformação, pois aquela reforma se satisfez em priorizar os meios e não procurou aliá-los a uma proposta de desenvolvimento. Ao contrário, segundo esses autores (2006), o Choque de Gestão foge de uma agenda minimalista, focada ou fragmentária de políticas de gestão, uma vez que buscou alinhar estratégias abrangentes e coerentes a uma finalidade de transformação da administração pública.

Paula (2010) também concorda que o Choque de Gestão acertara em resgatar o compromisso de governo com a dimensão desenvolvimentista, considerando que a sua ausência na reforma de 1995 havia deixado um vácuo nas propostas de então. Entretanto,

ressalva Paula (2010), o caminho escolhido pelo Choque de Gestão, retomando os ideais do desenvolvimento econômico, deve-se em parte à tendência evolutiva da administração gerencial, à medida que, em fins da década de 90, esta já havia incorporado entre as suas técnicas as ferramentas de planejamento e de estratégia, as quais apontavam para promessas de resultados mais perenes e consistentes. Ao contrário dos modismos da década de 80 e 90, baseados em *downsizing*, qualidade total, reengenharia e outros, que se fizeram presentes na reforma de 1995. Sendo assim, deduz-se de Paula (2010), que os formuladores do Choque de Gestão souberam aproveitar, pelo menos em parte, o estado da arte na criação dessa política pública, fazendo uso principalmente das técnicas de planejamento e estratégia, algo que não fora prática usual no serviço público brasileiro das décadas de 80 e 90. Não obstante, há autores que classificam o Choque de Gestão, no todo, como um processo de reengenharia (CORRÊA, 2007).

Críticas à parte, sem dúvida, a situação extremamente vulnerável vivida por Minas Gerais no início do mandato de Aécio Neves, ano de 2003, exigia uma estratégia de ação melhor elaborada em relação às que até então vinham sendo sucessivamente adotadas pelos governos anteriores. Desta forma, foram tomadas medidas para atingir de imediato o equilíbrio fiscal, através de ações emergenciais a fim de melhorar a eficiência do gasto público e reduzir custos, algumas delas com o necessário apoio do Poder Legislativo. Assim, entre outras medidas, destacam Oliveira e Riani (2005), ocorreram a reestruturação física do Poder Executivo, extinguindo-se secretarias de Estado, cargos comissionados e benefícios dos servidores; centralização da folha de pessoal; revisão das renúncias fiscais do estado; criação de estímulos para a expansão da receita da administração indireta; expansão tributária e descentralização administrativa. Porém, tratavam-se de medidas de alcance limitado, principalmente no tempo, reconhecendo o próprio governo que “De nada adianta sanear as finanças e permanecer com os mesmos modos de operação e de gestão” (MINAS GERAIS, 2003, p. 100).

Sem embargo, para manter a coerência lógica do discurso oficial, de forma simultânea, medidas de caráter mais gerencialista foram sendo implantadas. Para dar vazão a essa estratégia e garantir que o processo de planejamento fosse eficaz e perene, de plano, diversos procedimentos de adequação institucional foram tomados. A concentração das funções de planejamento e coordenação geral com as de recursos humanos e administração em um mesmo órgão, originando a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag), permitiu uma ação mais efetiva entre planejamento, gestão e orçamento (GUIMARÃES e ALMEIDA, 2006). Como detalham Vilhena, Martins e Marini (2006), essa medida

possibilitou à Seplag a implementação do projeto de governo, pois tornou-a órgão central de gestão, para onde afluíam todas as informações sobre os projetos importantes. Somam-se a isso a criação do Colegiado de Gestão Governamental e da Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças, ambos formados por membros do primeiro escalão de governo. Outras medidas efetivas, visando dar coesão e sustentação ao plano de governo, corresponderam à integração das áreas de planejamento, gestão e finanças dos órgãos de administração, criação da função de gerente executivo de projetos e implantação de um comitê de governança eletrônica, conforme sustenta Corrêa (2007).

2.7 A administração por resultados

Contudo, o pano de fundo dessas modificações, estando presente desde o início da formulação do Choque de Gestão, foi a orientação por um planejamento estratégico baseado em um modelo de administração por resultados. De acordo com Corrêa (2007, p. 492), “[...] tomando por base a reforma administrativa levada a cabo no Brasil em 1995, a lógica de intervenção do setor público em Minas Gerais foi revertida para uma lógica de planejamento estratégico da ação estatal baseada em resultados.”

Sem dúvida, o Choque de Gestão constitui-se em uma política que tem a pretensão de mudar o paradigma da administração pública mineira, com o fim de reduzir gastos públicos, diminuir impactos de crises fiscais e, de uma forma geral, melhorar a atuação do Estado. Para isso, propõe novos valores e orientações, para o modelo de serviço público vigente, pautadas em princípios típicos da gestão privada, tais como, a constante busca da eficiência e a melhoria da qualidade dos serviços prestados, visando consolidar um papel mais efetivo para a atuação estatal. Em contrapartida, flexibiliza as formas tradicionais de controle burocrático, através da atenuação das regras procedimentais, em troca de mais acompanhamento e cobrança de metas, de maior autonomia às organizações do setor público na gestão de seus processos, além de oferecer prêmios por metas atingidas. Por tudo isso, sempre seguindo a orientação para resultados. A gestão por resultados consta entre as mais importantes recomendações preconizadas pela Nova Administração Pública e, como salienta Gomes (2009, p.66),

[...] esse modelo se caracterizaria, na etapa de formulação da política pública, pela tradução dos objetivos em resultados e, na etapa de implementação das ações para atingi-los, pela predominância da orientação por resultados em substituição aos outros mecanismos de coordenação, como a coordenação por supervisão direta, a padronização de procedimentos e a padronização de habilidades.

Com base na proposta de as ações do Estado se tornarem mais efetivas para a sociedade, a gestão por resultados conduz a política pública, contornando as eventuais dificuldades que se lhe apresentam. Para Martins (2005), esse modelo permite desdobrar o plano de ação governamental em políticas e programas, proporcionando traçados elaborados, contendo objetivos e pertinências claras em relação aos resultados almejados e também indicadores e metas de eficácia e efetividade pertinentes e coerentes.

Não obstante, segundo Martins (2005), apenas isso não basta, pois existe ainda a necessidade de haver um alinhamento, traduzido por uma coesão de objetivos, entre o planejamento e as organizações em que os resultados devem ser produzidos. Desta forma, se a Nova Administração Pública prioriza a busca por resultados, por outro lado, Marini e Martins (2004; 2006) destacam que esses resultados não podem estar dissociados de uma perspectiva sistêmica de governo. As políticas de gestão pública abrangem ações em três diferentes planos de aplicação: macrogovernamental, institucional-organizacional e individual. Cada um deles relacionando-se de forma matricial a diferentes categorias de agregação de valor público, como resultados, processos e recursos (VILHENA, MARTINS e MARINI, 2006). Neste sentido, vide Quadro 1 seguinte. Por sua vez, os elementos dessa matriz envolvem diferentes temas, cujas atribuições e responsabilidades pertencem a domínios distintos entre si. Como consequência, as ações relativas a cada elemento dessa matriz resultam fragmentadas em relação aos demais elementos e dimensões, tanto em falta de coerência, por não haver objetivos comuns, quanto por ausência de consistência, devido às ações não se autoapoiarem e de coordenação, considerando a inexistência de ordem e método corretos, como afirmam Vilhena, Martins e Marini (2006).

PERSPECTIVAS		DA APLICAÇÃO		
		Macro-Governamental	Organizacional/Institucional	Individual/Grupal
DA AGREGAÇÃO DE VALOR PÚBLICO	Resultado	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Planos de desenvolvimento ➤ Gestão por programas 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Planejamento estratégico ➤ Contratos de gestão 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Avaliação de desempenho individual e de equipe
	Processo	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Sistemas de sustentação centrais (compras, recursos humanos, logística, orçamento, finanças etc.) ➤ Controle, promoção da transparência e <i>accountability</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Gestão da qualidade ➤ Simplificação administrativa ➤ Gestão do atendimento ➤ Gestão da organização governamental 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Capacitação e gestão de competências ➤ Gestão de cargos e carreiras ➤ Assistência ao servidor ➤ Dimensionamento da força de trabalho
	Recurso	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Gestão da qualidade do gasto ➤ Repressão fiscal ➤ Gestão orçamentária, financeira e contábil 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Eficiência ➤ Redução de despesas 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Produtividade ➤ Política de reajustes salariais ➤ Previdência do servidor

Quadro 1- As políticas públicas em diversas perspectivas de afetação. Fonte: adaptado de Vilhena, Martins e Marini (2006, p. 22).

Cientes desses obstáculos, a gestão por resultados escolhida pelo governo mineiro, conforme Duarte *et al* (2006), baseou-se na abordagem Governo Matricial⁸, proposta por Marini e Martins (2004). Essa metodologia inclui o foco nos resultados, porém sustenta que é preciso, concomitantemente: (a) dar coerência à agenda estratégica, vinculando resultados de programas governamentais e resultados de desenvolvimento; (b) alinhar a arquitetura governamental⁹ e a agenda estratégica, através da ligação entre os programas e as organizações executoras; (c) assegurar a alocação efetiva dos recursos — financeiros, humanos, informações e outros — à agenda estratégica.

⁸ De acordo com definição dada por Marini e Martins (2004, p. 6): “Modelo de gestão governamental voltado para resultados de desenvolvimento que se baseia na definição e gerenciamento intensivo das redes de governança constituídas pelos *links/nós* entre programas (desdobrados de um projeto de desenvolvimento) e a arquitetura governamental (organizações, sistemas e recursos) necessária à sua implementação.” Conforme esses autores, essa proposta tanto visa resolver os problemas de baixa implementação das políticas públicas, quanto reduzir o caráter fragmentário dessas políticas.

⁹ “[...] o conjunto de organizações, modelo de gestão e recursos associados, incluindo a estrutura organizacional e respectivo marco legal, gestão orçamentária e financeira, gestão de pessoas e sistemas de informação.” (DUARTE *et al*, 2004, p. 106).

Um dos objetivos da abordagem Governo Matricial refere-se à possibilidade que ela oferece de minimizar o caráter fragmentário usualmente comum às políticas de gestão pública, posto que até então as dimensões macrogovernamental, institucional e individual dessas políticas haviam sido tratadas de modo isolado entre si (MARINI e MARTINS, 2006).

A ideia basilar implícita nessa abordagem, sendo adotada no Choque de Gestão, corresponderia, consoante Vilhena *et al* (2006), em promover uma integração e alinhamento consistentes entre os planos de aplicação de política pública (macrogovernamental, institucional-organizacional e individual) e as categorias de agregação de valor público (resultados, processos e recursos), tanto numa dimensão vertical como numa perspectiva horizontal.

2.7.1 Alinhamento estratégico

[...] para que as políticas de gestão logrem seus propósitos não basta apenas que haja, nas três perspectivas (macrogovernamental, organizacional e individual), práticas inovadoras de gestão para resultados, de melhoria dos processos (de gestão de programas, da gestão em geral e dos servidores) e de racionalização de recursos. É, sobretudo, necessário que haja alinhamento entre estas perspectivas e que este alinhamento aponte para a geração de resultados de desenvolvimento (VILHENA, MARTINS e MARINI, 2006, p. 24).

Sem dúvida, o alinhamento estratégico assume um papel relevante no tocante ao desempenho organizacional, constituindo-se em um conceito central na área de estratégia. Como afirmam Prieto, Carvalho e Fischmann (2009), com base em Eisenhardt (1999) e Floyd e Wooldridge (1992), o alinhamento corresponde a uma condição necessária presente no processo de formulação e implementação da estratégia; daí, ele cuida de integrar os vários elementos que constituem a estratégia, tais como, estrutura, organizações, pessoas, informações, métricas e recompensas. No entanto, muitos estudiosos separam o alinhamento em dois eixos: um, denominado alinhamento horizontal ou externo, que tem a finalidade de ajustar a instituição ao seu ambiente externo de atuação, através da formulação de um planejamento estratégico e outro, alinhamento vertical ou interno, que procura estabelecer a relação da estratégia organizacional entre as pessoas, recursos e processos gerenciais, com o objetivo de dar coesão a essa relação.

No caso do Choque de Gestão, o alinhamento horizontal procura sincronizar as implementações das diversas organizações públicas estaduais dentro dos limites de cada programa, definindo as especificidades de coordenação para que os resultados dos respectivos programas possam ser alcançados. Melhor esclarecendo, em palavras dos formuladores, implica especificamente dizer que “[...] a promoção de resultados das pessoas deve estar voltada ao alcance dos objetivos de suas instituições e estes, por sua vez, devem estar direcionados para implementar a agenda de governo” (VILHENA, MARTINS e MARINI, 2006, p. 24).

Quanto ao alinhamento vertical, este tem a função de por em sintonia as agendas estratégicas e arranjos operacionais de cada ente público com os resultados dos programas que os envolvem, de acordo com Vilhena, Martins e Marini (2006). E, novamente, nas palavras dos formuladores,

“[...] a gestão da despesa compatível com a execução das ações necessárias à geração dos resultados; a gestão da eficiência baseada em ganhos estruturais de qualidade da gestão, promovendo os resultados buscados a um custo menor; e a obtenção do máximo rendimento dos quadros funcionais a partir de investimentos em capital humano alinhados com os resultados individuais” (VILHENA, MARTINS e MARINI, 2006, p. 24).

Desta forma, considerando a sua natureza de modelo estratégico de gestão, alcançar o alinhamento requer naturalmente o emprego das ferramentas gerenciais adequadas, pois, segundo Prieto, Carvalho e Fischmann (2009), os estudos apontam lacunas na execução do conceito, evidência que exige cuidado dos gestores quanto à escolha do modelo. No caso de Minas Gerais, os formuladores do Choque de Gestão optaram por promover o alinhamento com base na abordagem Governo Matricial, conforme descrito alhures. Assim, de acordo com Queiroz (2009), o desafio do Governo mineiro se transformaria em quebrar os padrões autônomos e fracionados das instituições; convergir as instituições públicas aos objetivos estratégicos do Estado e criar mecanismos consistentes de comunicação e harmonia para combater os conflitos e as resistências, por acaso, remanescentes.

A fim de levar adiante esses objetivos, conforme Queiroz (2009), o governo de Minas planejou quatro grupos de diretrizes de alinhamento: 1) alinhamento das organizações; 2) alinhamento das pessoas; 3) alinhamento dos sistemas administrativos; 4) alinhamento fiscal.

As diretrizes relacionadas ao alinhamento dos sistemas administrativos e ao alinhamento fiscal, grosso modo, correspondem a ações unilaterais de ordem macrogovernamental e, como consequência, independem da necessária interferência das esferas de poder inferiores para sua legitimidade, a não ser a simples adesão¹⁰.

Desta forma, para os órgãos e entidades de execução restaram as diretrizes pertinentes aos alinhamentos organizacionais e de pessoas. O primeiro, com a finalidade de orientar os objetivos das organizações governamentais para os resultados da agenda estratégica de governo; ao passo que o alinhamento de pessoas busca envolver e comprometer os servidores com o alcance dos objetivos e metas de suas próprias instituições. Sendo assim, os mecanismos preferencialmente escolhidos pelo Choque de Gestão para levar a efeito a sua política junto aos entes públicos estaduais foram, respectivamente, o contrato de resultados e a avaliação de desempenho individual.

2.7.2 O acordo de resultados

O acordo de resultados ou contrato de gestão está previsto em nosso ordenamento jurídico, através da Constituição Federal¹¹, desde a Emenda Constitucional nº 19, sendo uma das consequências resultantes da reforma administrativa de 1995¹². Portanto, tem suporte teórico no neoinstitucionalismo econômico, como diz Bento (2003). No entanto, o referido autor prefere a expressão acordo a contrato. Alega que o segundo termo seria inapropriado por dizer respeito a um instrumento jurídico destinado a formalizar “interesses contrapostos” (2003, p. 130), antagônicos.

¹⁰ Queiroz (2009) exemplifica como sistemas administrativos programas computacionais para otimizar as ações relacionadas à gestão de pagamentos e benefícios; de compras; de auditoria e de governança eletrônica. E, por alinhamento fiscal, as ações que envolvem equilíbrio das contas; da gestão das receitas, do tesouro e dos gastos.

¹¹ Art. 37, § 8º- A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: I - o prazo de duração do contrato; II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes; III - a remuneração do pessoal.

¹² Em Minas Gerais, a institucionalização desse mecanismo de gestão ocorreu com a Lei nº 14.694, regulamentada pelos decretos 43.674 e 43.675; os três, editados em 2003. Através dessa legislação foram definidos os critérios de implantação e validação dos acordos de resultados, entre eles, os procedimentos de elaboração, avaliação e as regras de distribuição do prêmio por produtividade pago aos servidores. Posteriormente, em 2007, essa legislação sofrera algumas alterações (LEMOS, 2009).

Porém, há que se admitir que acordo também se refere a uma combinação de interesses, portanto a um contrato. Sendo assim, embora a literatura oficial não tenha deixado explícito, o acordo de resultado proposto pelo Governo mineiro tem como pressupostos na teoria do principal-agente. Aliás, conforme se extrai de Bento (2003, p. 133), pelo simples estabelecimento dessa espécie de acordo já se “[...] institucionaliza uma relação do tipo agente/principal [...]”. Ou seja, o governo, agindo como principal, cria mecanismos de incentivos e punições visando induzir o agente, entes estatais e servidores, a cumprir as metas da agenda macrogovernamental. Em outras palavras, com base nos teóricos da escolha pública, Niskanen (1994), entre eles, presume-se a existência de uma instrumentalidade racional visando à maximização do interesse próprio pelos atores do sistema — políticos, gestores, chefias e servidores de linha.

Não obstante essa crítica, o acordo de resultados por outro lado tem seus méritos. Afinal de contas, ele repisa e põe em evidência, tornando-os mais claros e objetivos, os deveres e os direitos de cada ator que integra o rol dos participantes das políticas públicas. É que, com o decorrer do tempo, as disfunções burocráticas deixaram em segundo plano a função real das estruturas públicas, para as quais direitos e deveres tornaram-se lugar comum, conquanto meramente restritos a letras da lei e a procedimentos burocráticos.

Com efeito, o acordo de resultados corresponde a um instrumento de gestão que busca estabelecer uma nova relação entre os órgãos de governo responsáveis pela formulação das políticas públicas e as entidades e órgãos a eles vinculados. De igual modo, é um instrumento jurídico que, em tese, concede a essas entidades e órgãos liberdade para administrarem seus recursos — humanos, materiais e financeiros — a fim de que possam atingir os objetivos e resultados previamente combinados. O acordo de resultados, através do oferecimento de estímulos econômicos, anseia criar um sentimento de busca pelo melhoramento do desempenho da entidade contratada. Outros objetivos almejados pelo acordo são a promoção de mais flexibilidade, transparência de custos, aumento da qualidade e da efetividade na prestação dos serviços públicos.

Desta forma, através da implantação dos contratos de gestão, a Administração central tenta amenizar o tradicional controle por procedimentos das atividades das organizações participantes do pacto em troca do acompanhamento dos resultados compromissados por essas entidades. Uma característica inerente aos acordos é que se trata de uma celebração realizada normalmente entre agentes públicos de níveis hierárquicos diferentes, através do qual pactuam metas a serem alcançadas em projetos estratégicos do governo, no âmbito dessas entidades; em geral, entre um órgão de decisão do governo e

demais ministérios, secretarias ou agências executivas. Ademais, o contrato de gestão pressupõe a concessão de certa autonomia à entidade contratada; com isso cria uma relação de confiança mútua, logo parte do princípio que seus gestores e funcionários, por terem maiores conhecimentos acerca do trabalho que executam, saberão otimizar os procedimentos da organização visando colaborar com as metas do governo, alcançando melhores resultados com menores recursos.

Em Minas Gerais, os acordos de resultados são elaborados em duas etapas, conforme a seguinte sistemática: primeiramente é firmado o acordo entre os formuladores de política pública e os dirigentes das organizações estatais, onde, tomando-se como parâmetro as metas do planejamento estratégico do Governo, são definidos os principais resultados a serem alcançados em cada área da atuação estatal. Inclusive, estabelecendo em conjunto com os acordados os respectivos indicadores finalísticos. Trata-se do chamado Acordo de Resultados de 1ª. Etapa, que tem como principal objeto servir de baliza e síntese dos objetivos macrogovernamentais, de forma a alinhar as prioridades dos órgãos executores à agenda das políticas públicas de governo, assegurando-se assim a sua efetividade (NEVES e MELO, 2008). Por exemplo, na área de defesa social são definidos indicadores relativos a crimes violentos e a homicídios.

Após esse primeiro passo, celebra-se um novo acordo, denominado de Acordo de Resultados de 2ª. Etapa, no qual os resultados contratados na etapa anterior são desdobrados para os níveis internos de cada organização, visando, desta vez, alinhar as ações dos servidores e equipes à estratégia da organização. Nesse contrato, ficam estabelecidas as metas específicas de cada equipe de trabalho, definidas dentro da realidade individual de cada uma, porém referenciadas aos objetivos macrogovernamentais da agenda de governo. Segundo afirmam Neves e Melo (2008), essa sistemática aumenta a capilaridade dos acordos de resultados e torna possível o alinhamento das pessoas à estratégia organizacional e desta à estratégia governamental, fato que ajuda a consolidação setorial do Choque de Gestão.

Resumindo: na área de defesa social, por exemplo, enquanto na 1ª. Etapa são definidos, entre o Governo e os gestores dos entes estatais, os indicadores relativos a crimes violentos e homicídios, na 2ª. Etapa, estes gestores acertam com seus subordinados, visando garantir aos indicadores anteriores as metas internas que, no exemplo específico, equivaleriam à quantidade de armas apreendidas e a inquéritos policiais apurados, entre outros.

A figura 1 seguinte expõe de forma gráfica esse processo.

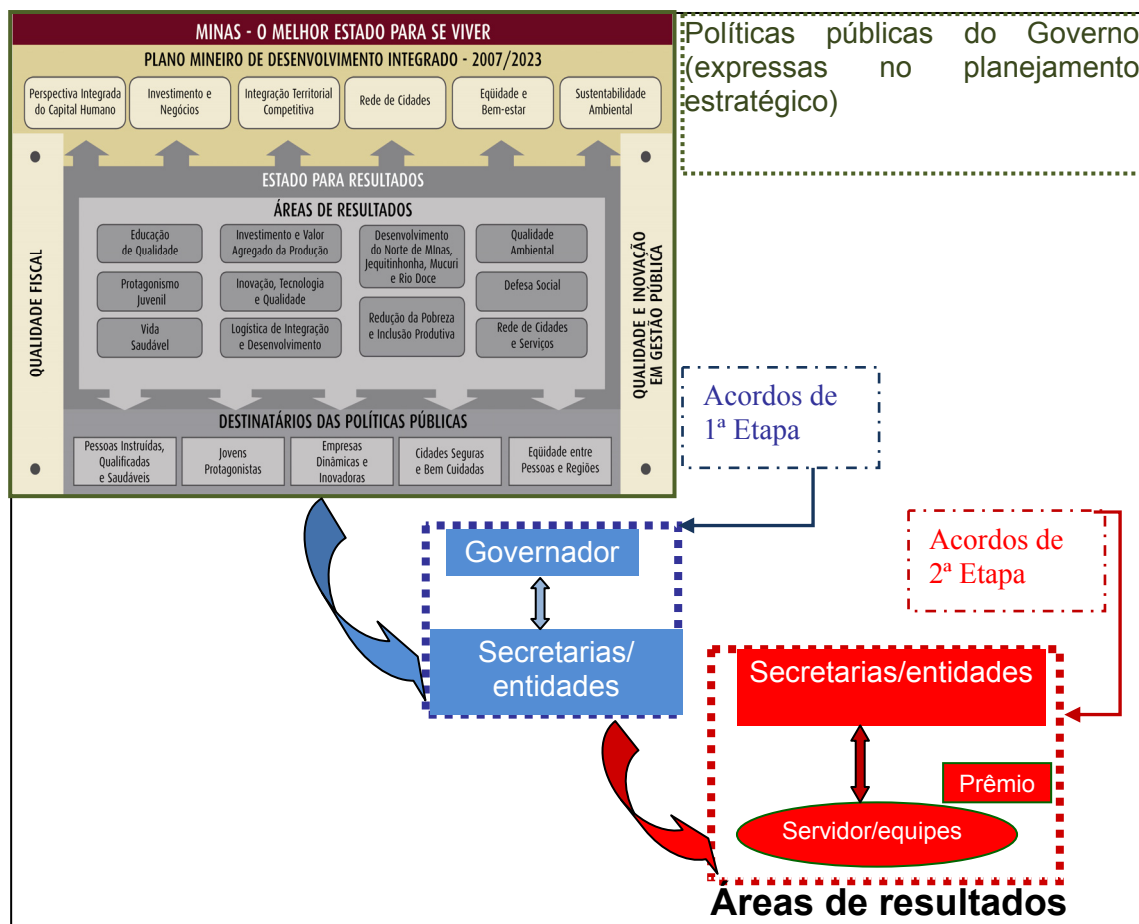


Figura 1- Esquema do modelo de contratação seguido pelo Governo mineiro. Fonte: adaptado de <http://www.geraes.mg.gov.br/acordo-de-resultados/comofunciona>.

Consoante se deduz de Duarte *et al* (2006), em decorrência dessa sorte de fatores, fica possível, portanto, atingir algumas das principais finalidades do acordo de resultados, visando tornar-se mais efetiva a agenda programada, entre elas:

- aumentar a oferta e a qualidade dos serviços públicos;
- alinhar o planejamento e as ações das organizações públicas com o planejamento estratégico do Governo;
- imprimir maior transparência às ações dos órgãos públicos, facilitando o controle social sobre a atividade administrativa;
- estimular a cultura voltada para resultados, a valorização profissional e a administrativa;
- melhorar o acompanhamento e o controle da gestão pública.

Em contrapartida, os órgãos e entidades que contratam os resultados, com base nas suas especificidades, podem receber autonomias gerenciais, orçamentárias e financeiras,

nos termos da legislação sobre o Acordo de Resultados¹³. Essas autonomias concedem aos gestores agilidade e flexibilidade nos meios e procedimentos, pois contornam regras burocráticas, com o intuito de fazê-los alcançar bons resultados. Dentre as autonomias previstas no acordo de resultados, citam-se os seguintes exemplos:

- ✓ alteração de cargos em comissão e funções gratificadas;
- ✓ ampliação dos limites de dispensa de licitação;
- ✓ concessão de valores diferenciados de vale-refeição ou vale-alimentação;
- ✓ cessão, permissão ou doação direta de materiais incorporados;
- ✓ contratação de serviços de transporte sem prévia manifestação da Seplag;
- ✓ contratação direta de certos tipos de seguros sem prévia autorização superior;
- ✓ limites diferenciados para despesas em regime de adiantamento;
- ✓ alterar os critérios de concessão de diárias de viagem;
- ✓ dispensa de autorização da Seplag no afastamento de servidores para participação em cursos de pós-graduação.

No entanto, essas autonomias devem estar previamente combinadas, sendo encerradas ao término do contrato e nas situações em que o órgão não atingir os resultados previstos (DUARTE *et al*, 2006; MINAS GERAIS, 2008b). Para as situações de desempenho insatisfatório, havia duas outras penalidades: a censura pública do dirigente do órgão e, quanto ao órgão, a indisponibilidade de suas economias com despesas correntes. Porém, com a evolução do procedimento, essas punições foram suprimidas.

Se os órgãos signatários do Acordo de Resultados têm as prerrogativas das autonomias como incentivo à realização da melhor gestão de seus recursos para atingirem as metas assumidas, de igual modo, os servidores participantes desse processo podem receber um bônus nas situações de desempenho positivo da instituição onde trabalham (DUARTE *et al*, 2006). Essa concessão, chamada de prêmio por produtividade, equivale a uma complementação salarial, paga uma vez ao ano, podendo chegar a cerca de 100% da remuneração do servidor. É claro, existe uma série de requisitos para que o funcionário faça jus ao prêmio (MINAS GERAIS, 2008a). Resumidamente: (1) o servidor deve estar em efetivo exercício (2) em órgão signatário do acordo de resultados que (3) obtenha avaliação satisfatória na avaliação de desempenho institucional e (4) realize a avaliação de desempenho

¹³ Atualmente a seguinte legislação rege o acordo de resultados em Minas Gerais: Lei 17600/2008 e decretos regulamentadores 44873/2008, 45121/2009 e 45191/2009.

individual permanente dos seus servidores. Além do mais, (5) o Estado deve apresentar superávit fiscal no ano anterior a que deve ser pago o prêmio. Duarte *et al* (2006) alegam que a criação desse prêmio foi a forma encontrada para efetivar a potencialidade do acordo de resultados, pois incentiva a adesão dos órgãos e entidades ao acordo, por meio da pressão de seus servidores e, *pari passu*, serve como uma ação de estímulo aos servidores, visando ao comprometimento com os resultados pré-determinados. No âmago da questão, em tese, essa sistemática implica estender os objetivos estratégicos do Governo até o nível individual, na tentativa de criar uma vinculação entre alcance de resultados finalísticos e desempenho individual.

Gomes (2009, p. 127), ao se referir a esse engenho de inter-relações de estímulos criado pelo Choque de Gestão, diz:

“O principal mecanismo de *enforcement* do modelo de gestão do Governo de Minas Gerais, junto aos servidores e aos dirigentes, pode ser sintetizado pelo próprio Acordo de Resultados. Ele é o instrumento que reúne as concessões, os compromissos e o sistema de incentivos. Este é composto pelas autonomias, para o gestor do órgão, e pelo prêmio por produtividade [...]”.

Entretanto, como o acordo de resultados é um contrato, a contraprestação pelos benefícios das autonomias e, por extensão, o direito ao prêmio por produtividade condicionam-se ao cumprimento dos objetivos pactuados pelo órgão contratado perante o Governo. O monitoramento desse processo cabe à Comissão de Acompanhamento e Avaliação, criada no ato de celebração do acordo, sendo composta por representantes das duas partes principais do acordo, além de representantes dos servidores do acordado, dos intervenientes¹⁴ e da Seplag. À comissão incumbe, ao final do período pactuado, determinar o grau de obtenção dos resultados prometidos, através do instrumento chamado Avaliação de Desempenho Institucional, mas pode, no curso do contrato, visando melhorar o alinhamento, conceder prerrogativas para recomendar alterações ou a até mesmo a sua rescisão, se for o caso. A comissão também dá o aval para a renovação do acordo.

¹⁴ Interveniente: o órgão ou equivalente, responsável pelo suporte necessário ao acordante ou ao acordado, para o cumprimento das metas estabelecidas (MINAS GERAIS, 2008a).

2.7.3 O alinhamento das pessoas

Senge (1990) alega que o sucesso das organizações está relacionado com o comprometimento e a capacidade de aprender de seus funcionários. Desta forma, os resultados planejados pela direção de uma instituição têm mais chances de se tornarem efetivos se a organização tiver consciência dessa correlação e, principalmente, souber aproveitar-se dela. Para Batista (1999), um dos paradigmas da administração gerencial reside no reconhecimento do potencial humano como elemento estratégico para o desenvolvimento e o sucesso institucional; sendo assim, torna-se necessário envolver todos os servidores no esforço de melhoria dos procedimentos de trabalho. Claro, se as pessoas são fundamentais às organizações, deve-se criar uma linha de coesão entre os seus objetivos e os da organização. Portanto, não se trata de apenas oferecer programas de profissionalização e aperfeiçoamento contínuo, por óbvio, alinhados aos objetivos estratégicos da organização. É preciso mais do que isso, sendo também relevante a criação e a manutenção de ambientes de trabalho que conduzam os funcionários ao bom desempenho, à plena participação e ao crescimento individual, como alerta Batista (1999). Por conseguinte, isso acarreta crescimento institucional.

De fato, existem diversas análises que apontam para a necessidade de se dar maior atenção ao elemento humano das organizações, em especial aos atores que atuam na linha de frente das políticas públicas, cunhados por Lipsky (2010) em seus estudos como *street-level bureaucrats*.

Em seus estudos, Lipsky (2010) chama a atenção para aqueles servidores que possuem um grau maior de liberdade no exercício de suas atividades. Ele observa que, embora, esses funcionários sejam relativamente sub-representados na escala de formulação das políticas públicas, por outro lado, no campo da implementação exercem papel fundamental, tendo em vista serem os responsáveis pela finalização dos fluxos de decisão, transformando em ação e realidade as políticas formuladas no campo teórico.

Em parte, essa situação advém da natureza do trabalho dos *street-level bureaucrats* e do poder discricionário que a envolve. Para Lipsky (2010), as condições de trabalho a que estão sujeitos esses servidores de linha lhes conferem uma capacidade de interpretar as políticas e eleger formas de aplicação para atender às demandas específicas que enfrentam. Por exemplo, nas situações em que ocorrem simultaneamente sobrecarga de trabalho e atendimento às necessidades do público, esses servidores assumem, com risco

próprio, soluções de urgência, seja selecionando o público a ser atendido e/ou simplificando os procedimentos de trabalho.

Por estarem na extremidade do serviço público, consoante Lipsky (2010), esses atores sabem exatamente o que acontece e o que seria melhor para que os resultados da política fossem alcançados. Poderiam, desta forma, incrementar ganhos de eficácia e eficiência, além de promover a gestão democrática dos programas, assevera o autor.

Se no processo de implementação os *street-level bureaucrats* são vistos com uma capacidade subestimada de resolução, no entanto, Lipsky (2010) assegura que essa questão não deve ser tomada como absoluta, pois eles tanto demonstram capacidade para seguir conforme o desenho original das políticas quanto de introduzirem novos componentes na política e modificar a agenda programada. “Então, quando tomadas em conjunto, suas ações individuais se somam ao comportamento da agência” (LIPSKY, 2010, p. 13, tradução nossa). Deste modo, visto como um todo, acabam por conformar a agenda de implementação estatal e influenciar fortemente os rumos da política pública planejada.

Ainda de acordo com Lipsky (2010), a discricionariedade desses funcionários deve-se às (i) ambiguidades que sobre-existem nos objetivos de suas organizações, (ii) ao fato de trabalharem em situações complicadas que não podem ser transpostas para um procedimento operacional padrão (POP) e (iii) também por desempenharem suas tarefas fora do alcance direto de uma supervisão superior.

Cientes da relativa importância dos servidores públicos no processo de implementação do Choque de Gestão, através de uma ação complementar ao acordo de resultados, porém entrelaçada a ele, os formuladores dessa política estabeleceram uma nova sistemática de administração de pessoal para os funcionários estaduais, partindo da premissa de que a melhoria do fator humano deveria ser a base do progresso da gestão pública (VILHENA *et al*, 2006). Proposta que, em tese, coaduna-se com os estudos de pesquisadores do assunto, mas, ao mesmo tempo, traz consigo uma ideia subliminar na medida em que tenta garantir a aderência dos servidores à nova política, oferecendo-lhes estímulos e valorização. Seguindo nesse rumo, articularam três conjuntos de providências dirigidas aos servidores públicos do Poder Executivo: (a) reestruturação das carreiras, (b) implantação da avaliação de desempenho individual e (c) desenvolvimento de competências (VILHENA *et al*, 2006).

A reestruturação das carreiras se deu por intermédio de uma modificação no ordenamento jurídico¹⁵ com vistas a introduzir uma nova ordem, através da qual foram

¹⁵ Decreto nº 43.576, de setembro de 2003.

reformuladas as carreiras existentes e também criadas novas carreiras, com vistas a preencher determinadas lacunas. Silva *et al* (2006) alegam que o alvo foi a busca do aumento da eficiência e eficácia do serviço público. Com base nesse pré-requisito, pelo que se infere de Silva *et al* (2006), a diretriz da reformulação priorizou seus esforços para criar condições de ação que pudessem auxiliar na promoção do desenvolvimento do servidor público: (1) oferecendo iguais oportunidades a todos; (2) valorizando o mérito individual calcado na qualificação profissional e no esforço pessoal e (3) correlacionando o desempenho individual ao progresso na carreira.

Além de o plano de carreiras ter conferido maior importância à meritocracia, incentivando e valorizando a formação e a capacitação contínua do servidor, essa política atinou também para um esforço de maior *empowerment* do servidor público, na medida em que criou e previu mecanismos que possibilitassem a assunção de maiores encargos visando permitir mais mobilidade de servidores entre os diversos setores do Estado. Para tanto, foi previsto um menor número de carreiras, mas perfiladas com atribuições mais amplas, e a isonomia de vencimentos básicos variando de acordo com as atribuições de cada cargo.

Por sua vez, a avaliação de desempenho individual (ADI) entrou na lista de cogitação dos órgãos públicos brasileiros no bojo da reforma administrativa de 1995. A dita reforma ensejou uma série de alterações no ordenamento jurídico nacional, efetivadas através da Emenda Constitucional nº 19/1998, entre as quais a referência expressa ao procedimento de avaliação periódica de desempenho do servidor público. Em Minas Gerais, a recepção ao novo princípio ocorreu em 2003, através da Emenda Constitucional nº 57, de julho de 2003. Sendo instituída pela Lei Complementar nº 71/2003 e regulamentada pelo Decreto nº 43.672/2003, que foi revogado e substituído pelo Decreto 44.559/2007. Na Polícia Civil de Minas Gerais, o seu início efetivo ocorreu em 2007, em virtude do Acordo de Resultados celebrado com o governo do Estado.

O principal objeto da avaliação de desempenho individual é servir de instrumento da implementação do modelo meritocrático na administração pública (ALVES, 2006; SILVA *et al*, 2006), uma vez que a sua lógica é substituir o paradigma da progressão salarial em razão estrita do tempo na carreira pela progressão em função da eficiência e produtividade do servidor¹⁶. Em tese, a avaliação de desempenho não se restringe apenas a uma visão

¹⁶ Ressalva-se que esse mecanismo se aplica integralmente apenas àquele servidor público estadual admitido após a entrada em vigor da lei. Para os demais, embora a avaliação lhes seja aplicada, esta tem efeitos limitados, pois, para esses servidores, continua valendo o critério anterior, ou seja, a percepção de vantagens pelo decurso do tempo, que inclusive independe do desempenho profissional.

economicista. Segundo Alves (2006), essa metodologia também leva em conta a criação de incentivos e de meios de valorização de comportamentos proativos, embasados na iniciativa de cada servidor em consonância com as metas e os ideais da instituição em que atua, visando à presteza e produtividade. Com isso, almeja valorizar e reconhecer o servidor cujas atividades são desenvolvidas de modo efetivo.

Pela legislação estadual (MINAS GERAIS, 2007), a avaliação de desempenho é um processo sistemático e contínuo de acompanhamento e aferição do desempenho do servidor, devendo ocorrer durante todo o seu período de trabalho e ser formalizada anualmente. Além do mais, para os servidores de linha, esta avaliação de mérito deve estar alicerçada sobre os seguintes critérios:

- qualidade e produtividade no trabalho;
- iniciativa e presteza;
- aproveitamento em programa de capacitação;
- assiduidade e pontualidade;
- administração do tempo e tempestividade;
- uso adequado dos equipamentos e instalações de serviço;
- aproveitamento dos recursos e racionalização de processos;
- capacidade de trabalho em equipe.

Para os servidores detentores de cargos de chefia, os critérios são outros, correspondendo aos seguintes: a) competência gerencial; b) competência técnica; c) competência interpessoal e d) disciplina. Outros procedimentos e a metodologia de execução desse instrumento de gestão encontram-se descritos de maneira detalhada na respectiva legislação (MINAS GERAIS, 2007).

Cabe ressaltar que esse instrumento de gestão, além de identificar as necessidades de capacitação do servidor, deve também apontar os entraves e os empecilhos da organização que eventualmente dificultam o desempenho eficiente do funcionário.

Desta forma, vista sob um ângulo maior, a avaliação de desempenho deve ir além da identificação de habilidades e talentos do funcionário no sentido de fornecer subsídios à política de recursos humanos da organização. Ela também pode estimular a reflexão e a conscientização de todos os envolvidos na sistemática de trabalho, servidores e chefias e,

dessa forma, cumprir o seu papel, mais amplo, de contribuir para a realização do princípio da eficiência na Administração Pública.

Quanto à política de gestão por competências, esta teve como princípio a promoção do profissionalismo dos servidores públicos, considerando que trabalho e aprendizagem são realidades inerentes ao ser humano e inseparáveis entre si. Segundo relatam Silva e Ferreira (2006), esse tema ocupa uma posição privilegiada dentro da política de recursos humanos, pois a competência abrange e vincula a tríade de valores: conhecimento, habilidade e atitude.

Na concepção de Cattani (2002, p. 128), a formação profissional, entendida sob um aspecto mais amplo, envolve todo processo educacional que permite “[...] ao indivíduo, adquirir e desenvolver conhecimentos teóricos, técnicos e operacionais relacionados à produção de bens e serviços.” Assim, o desenvolvimento profissional ou, em outros termos, o treinamento, o desenvolvimento e a educação do trabalhador não consistem em um fim em si mesmo. Esse conjunto tem enfoque estratégico, cujo objetivo visa a uma dupla finalidade: promover o comportamento e o desempenho do trabalhador.

Ao contrário da avaliação de desempenho individual e da reestruturação de carreiras, as quais foram inseridas no processo de alinhamento por meio de mudanças no ordenamento jurídico pelo Governo, a política de gestão depende principalmente da ação dos servidores e de suas instituições. Ou seja, uma vez postos à disposição pelo Governo os meios e os instrumentos para a realização dos cursos de formação, qualificação e capacitação, o prosseguimento da política de gestão por competência depende da ação dos servidores e de suas instituições. Os servidores, por ato voluntário, têm que aderir aos cursos oferecidos pela Administração. Porém, em primeiro plano, a formatação desses cursos se condiciona, conforme ressaltam Silva e Ferreira (2006), à ação inicial de cada órgão público que deverá especificar os perfis dos servidores que desejam para que possa atingir seus objetivos e suas finalidades. Resumindo: essa política funciona se as instituições forem capazes de definir os programas dos cursos que desejam e, principalmente, se o servidor entender que o esforço da autoqualificação será recompensado.

3. METODOLOGIA

Gil (2007, p.26) diz que método é um caminho para se atingir um fim, e que método científico é algo mais, correspondendo a um “[...] conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para se atingir o conhecimento”.

A partir dessas premissas, este capítulo apresenta os métodos científicos seguidos no trabalho, os quais procuraram captar o fenômeno observado para serem encontradas as respostas para o problema proposto.

Com base no exposto, neste capítulo são descritos o tipo de pesquisa adotada na realização do estudo, o universo e a amostra da pesquisa, os meios através dos quais os dados foram coletados e o enfoque sob o qual foram tratados. Por fim, discorre também sobre as limitações naturais inerentes à metodologia escolhida.

3.1 Tipo de pesquisa

De acordo com Vergara (2009), existem diversas técnicas de classificação para as pesquisas científicas, mas a nomenclatura varia conforme os critérios escolhidos pelos autores. Neste estudo, adota-se a taxonomia sugerida por Vergara (2009), a qual propõe dois critérios básicos para a classificação de uma pesquisa: a) quanto aos fins e b) quanto aos meios.

Quanto aos fins, esta pesquisa pode ser classificada como exploratória, descritiva e explicativa (GIL, 2007). Exploratória porque o tema Nova Administração Pública ainda se encontra em processo de amadurecimento no Brasil, estando assim com pouco conhecimento desenvolvido nas suas questões práticas, principalmente, quando observado sob o nível *street-level bureaucracy*. Por sua vez, também trata-se de pesquisa descritiva, porquanto revela as características do fenômeno estudado, inclusive apontando as possíveis correlações entre as variáveis encontradas (VERGARA, 2009). Por fim, tem igualmente anseios de pesquisa explicativa, pois além de revelar variáveis e suas possíveis correlações, esclarece quais fatores influenciam e concorrem para o sucesso ou insucesso da nova gestão pública em um órgão policial, bem como suas correlações.

No que se refere aos meios, a pesquisa constou de fases bibliográfica, documental, observação-participante, entrevistas e aplicação de questionários, as quais encontram-se melhor detalhadas no item 3.3, denominado Coleta de dados.

3.2 Universo e amostra

O universo desta pesquisa foi constituído pelos seguintes órgãos que compõem o sistema de Justiça Criminal da justiça comum de Minas Gerais: Instituto de Criminalística, Tribunal de Justiça, Ministério Público e Defensoria Pública.

Em relação à amostra, esta foi não-probabilística, selecionada pelo critério de tipicidade, sendo composta, de um lado, pelos peritos criminais lotados na sede do Instituto de Criminalística, em Belo Horizonte, entre servidores e gestores de linha e, de outro, pelos operadores do Direito em serviço nas varas criminais e nos tribunais do júri da comarca de Belo Horizonte, a saber, promotores de justiça, defensores públicos e os magistrados titulares dessas varas e tribunais. A amostra selecionada pelo critério da tipicidade, segundo Vergara (2009), é aquela na qual o pesquisador, mediante seu conhecimento, considera ser a representativa do universo populacional. No presente caso, a representatividade se sustenta no fato de esses personagens, especialmente os operadores do Direito, constituírem os elementos-chave do sistema de Justiça Criminal.

3.3 Coleta dos dados

A fim de responder ao problema formulado, os dados foram buscados pela intervenção de diversos meios. Na fase de pesquisa bibliográfica, foram consultados livros, teses, dissertações, artigos, normas e dados oficiais, inclusive os publicados na Internet, atinentes ao assunto, tal como a evolução das organizações, o planejamento e a administração de pessoal. Esse material forneceu o instrumental analítico para categorizar o resultado.

No que tange à pesquisa documental, esta teve como fonte documentos disponíveis no Instituto de Criminalística, entre eles ofícios, minutas de reuniões, portarias e resoluções. A busca estendeu-se também aos arquivos da Polícia Civil, principalmente à

demanda por informações relevantes correlatas ao tema expressas nas publicações de seu boletim interno.

Quanto à pesquisa de campo, foi empregada a triangulação de coleta de dados, fato que a tornou mais consistente e menos influenciada por apenas um viés dos achados. Sendo assim, foi conduzida da seguinte forma:

- a) observação-participante, tendo em vista a interação havida entre este pesquisador e seu objeto de análise, o Instituto de Criminalística;
- b) aplicação de questionários aos servidores de linha, contendo questões fechadas, elaboradas em escala *likert*, questões abertas e questões denominadas *checklist*, em que os respondentes puderam marcar quantas opções desejassem. Através desse questionário, procurou-se investigar, entre outras, as seguintes variáveis: valoração dada ao trabalho pericial, identidade organizacional, compartilhamento de informações, comprometimento, divulgação de metas, *feedbacks*, indicadores de desempenho e visão geral sobre a instituição. Este modelo foi escolhido por ter como vantagens a possibilidade de captar um número maior de pessoas em tempo menor que o requerido pelas outras técnicas, além de oferecer ao respondente a oportunidade de escolher a ocasião que melhor lhe conviesse para preencher o questionário;
- c) realização de entrevistas, por meio de roteiro semiestruturado, junto aos gestores e aos destinatários diretos dos serviços do Instituto de Criminalística. Em relação ao primeiro grupo, além das questões referidas aos peritos criminais, as entrevistas tiveram como finalidade captar a percepção dos gestores sobre planejamento, alinhamento organizacional e de pessoas. No tocante aos clientes, o objetivo das entrevistas foi avaliar a visão geral que esses têm a respeito da Perícia Criminal dentro do Sistema de Justiça Criminal. A opção por entrevistas baseou-se nas dimensões de profundidade e liberdade que ela dá às pessoas para falarem sobre certo tema, sem, contudo, subordinar suas respostas a padronizações ou limitações prévias. As entrevistas foram gravadas com o consentimento dos entrevistados, afora alguns magistrados e promotores que preferiram não autorizar a gravação. Na sequência, as informações obtidas nas gravações foram transcritas e submetidas aos entrevistados para sua manifestação em caso de necessidade de ajustes.

A fim de preservar a identificação dos participantes desta pesquisa, esses foram identificados pelas referências P, relativa aos servidores de linha (peritos criminais); G, para os gestores de linha (peritos criminais ocupando os cargos de chefias) e C, para o grupo de destinatários finais do trabalho pericial (também chamados de clientes). A cada referência seguiu-se um numeral correspondente à ordem de participação.

O quadro a seguir expõe um resumo de parte do que foi explicado anteriormente.

Grupo		Modelo de coleta utilizado	Quantidade	Ordenação
Grupo 1	Servidores de linha	Questionário	30	P1, P2... P30
Grupo 2	Gestores de linha	Entrevista semiestruturada	8	G1, G2... G8
Grupo 3 (Clientes)	Juizes de direito	Entrevista semiestruturada	12	C1, C2... C24
	Promotores de justiça		5	
	Defensores públicos		7	

Quadro 2 - Resumo dos sujeitos da pesquisa, separados por grupos, e dos modelos de coleta empregados.

Fonte: elaborado pelo próprio autor.

3.4 Tratamento dos dados

Cada pesquisa adota a sua metodologia e a amostra a ser analisada. Esta última, escolhida, às vezes, por conveniência e outras, não. Gil (1987, p.28) define em três “[...] os métodos gerais mais adotados nas ciências humanas: o hipotético-dedutivo, o dialético e o fenomenológico”. Não obstante, ressalva que tais métodos não são mutuamente exclusivos, uma vez que investigações podem ser realizadas com base em princípios de mais de um deles.

Sendo assim, nesta pesquisa, a dissecação do problema estudado fez-se com a utilização de procedimentos estatísticos, através da tabulação de dados e a respectiva transposição destes para gráficos, bem como — e talvez principalmente — pela adoção de uma análise qualitativa, por meio de uma postura fenomenológica, ao observar as relações interpessoais e institucionais, inferidas pelo problema; nesse ponto, com base em Gil (1987), o qual afirma que o método fenomenológico visa estabelecer uma base segura, liberta de pressuposições. Nesse mesmo diapasão, Vieira e Zouain (2006, p.17), comentando acerca da análise qualitativa, ressaltam que a “[...] lógica e a coerência da argumentação não são baseadas simplesmente em relações estatísticas entre variáveis [...]”, uma vez que essa análise funda-se em conhecimentos teórico-empíricos que lhe atribuem o rigor científico.

Dessa forma, ainda que sem a pretensão de se obter o rigor do método fenomenológico, considera-se que tenha sido possível adentrar nas próprias coisas e captar o essencial do fenômeno estudado: a instituição pesquisada, os grupos de análise e, concomitantemente, as relações formadas entre eles. Fato que poderá contribuir para um novo olhar ao que está acontecendo e sendo vivido; neste caso, incluindo o pesquisador, o qual se inclui nas qualidades de servidor e ex-gestor de linha da instituição. Sendo assim, o envolvimento do pesquisador com o objeto de pesquisa certamente contribuiu na concretização desta pesquisa.

Não obstante, pela sua natureza predominantemente qualitativa, esta pesquisa não tem a pretensão de generalizar os resultados encontrados.

3.5 Limitações do método

Qualquer método de pesquisa tem limitações e dificuldades e aqui não foi diferente. Desse modo, nesta pesquisa, as limitações e dificuldades corresponderam às questões pertinentes à coleta dos dados, as quais serão apresentadas na sequência.

Em relação às coletas bibliográfica e documental, as dificuldades apresentadas referiram-se à evidência de não haver estudos anteriores sobre o desenvolvimento organizacional do Instituto de Criminalística e à insuficiência de dados disponíveis sobre esse órgão. Considerando a inexistência de um acervo com registros históricos e principais fatos relacionados, acredita-se que os documentos oficiais existentes sejam escassos, tendo em vista a despreocupação desvelada com a preservação da memória institucional. Além do mais, sob o pretexto do sigilo institucional, o acesso às informações detidas pela Direção do órgão, as quais poderiam facilitar e melhor subsidiar esta pesquisa, ora fora negado ora precedido de exigências (burocráticas) inexecutáveis. Por sinal, tal evidência corrobora Weber (1982, p. 269), quando diz “Toda burocracia busca aumentar a superioridade dos que são profissionalmente informados, mantendo secretos seu conhecimento e intenções”. Espera-se que, com a recente entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação¹⁷, essa situação possa em parte se reverter, tornando mais transparentes e acessíveis as instituições públicas brasileiras.

¹⁷ Lei nº 12.527/2011, de 18 nov. 2011, regulamenta o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas.

Outrossim, nos procedimentos de entrevistas e questionários, alguns respondentes desta mostraram-se receosos em expor mais abertamente suas ideias, fato revelado pelas respostas reservadas e comedidas. Enquanto alguns demonstraram pouca segurança para responder a determinadas questões, também é possível que esses e outros respondentes possam não ter expressado o sentimento real acerca do problema, tendo em vista a posição que ocupam dentro do sistema.

Quanto à amostra, esta foi limitada pela seleção das pessoas, devido à inviabilidade temporal e financeira de se entrevistar ou lançar questionários para toda a população envolvida pela pergunta-problema.

Tais fatos podem, portanto, ter limitado e afetado os resultados desta pesquisa, impedindo assim uma generalização das conclusões deste estudo a outros órgãos da Administração Pública mineira.

4. O INSTITUTO DE CRIMINALÍSTICA

Este capítulo apresenta o órgão objeto deste estudo de caso: o Instituto de Criminalística. Faz um breve histórico desta instituição, descreve acerca do modelo organizacional predominante e define o seu produto principal: a prova pericial.

4.1 Breve histórico

O Instituto de Criminalística é um órgão sem personalidade jurídica própria, vinculado à Superintendência de Polícia Técnico-Científica, que, por sua vez, subordina-se à Chefia da Polícia Civil de Minas Gerais. Portanto, o IC está submetido às diretrizes político-administrativas da Polícia Civil.

Quanto a sua organização funcional e administrativa, que pode ser em parte visualizada pela figura 2, o Instituto de Criminalística divide-se atualmente em uma estrutura central, sediada em Belo Horizonte, e 61 seções regionais de perícias, distribuídas por 61 municípios do interior do estado. Na sede do Instituto de Criminalística estão lotadas a diretoria, a coordenação, três divisões de perícias, inclusive a responsável pelas seções regionais do interior, e 14 seções especializadas. Essa estrutura conta com 527 peritos criminais em exercício que têm como atribuição e responsabilidade atender aos atuais 853 municípios de Minas Gerais, cuja população está estimada em 19.595.309 — dezenove milhões, quinhentos e noventa e cinco mil, trezentas e nove pessoas, conforme senso do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010). Do total de 527 peritos criminais, estão lotados na sede do Instituto de Criminalística 160 peritos para atender a todas as demandas da capital e parte das do interior. Além desses servidores, constam na sede do Instituto mais 83 servidores administrativos, entre estatutários e celetistas, realizando parte das atividades-meio.

A história da criminalística em Minas Gerais começa de forma difusa e dentro da própria Polícia Civil, considerando que, inicialmente, as perícias — ou o que se entendia por

perícia na época — eram desenvolvidas pelos chamados funcionários “technicos” do Serviço de Investigações da Secretaria de Polícia¹⁸.

Apesar de, através do decreto-lei nº 84, em 1938, ter sido criado o Laboratório de Polícia Técnica, este inicia-se também de forma precária, contando somente com três funcionários, derivados da carreira policial, sendo um perito chefe e dois peritos auxiliares.

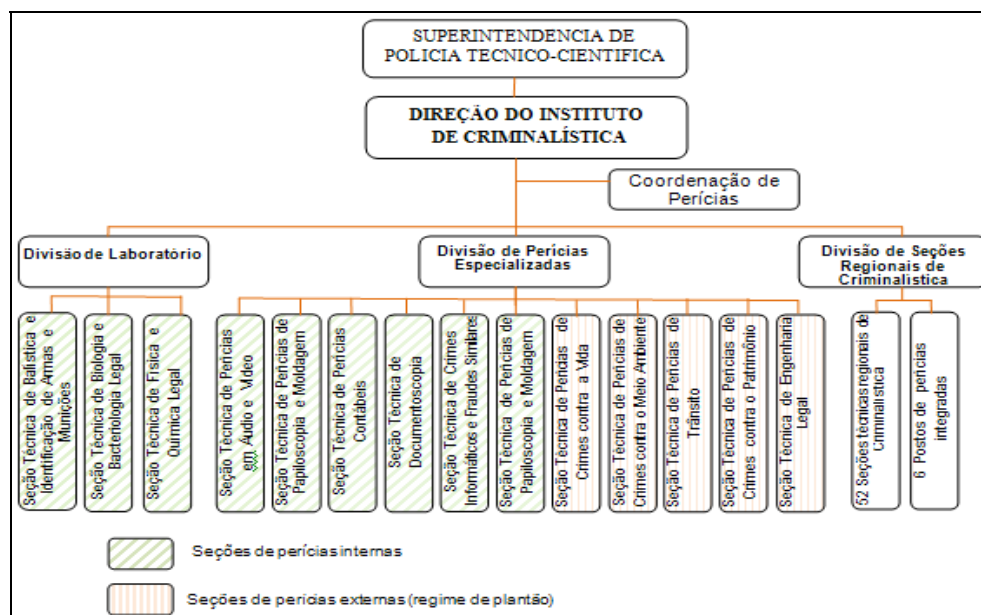


Figura 2 - Organograma funcional do Instituto de Criminalística. Fonte: adaptado do decreto 17.825 e da resolução nº 5.368, ambos de 1976.

Em 1945, o Laboratório de Polícia Técnica teve a sua denominação mudada para Serviço de Polícia Técnica e, no ano seguinte, passou a contar com quadro próprio de pessoal efetivo, constituído de um perito, três auxiliares de perito, dois técnicos fotógrafos, dois datilógrafos-arquivistas, um auxiliar-microscopista e porteiro-conservador¹⁹. Ainda nessa época não existiam concursos públicos regulares; sendo assim, geralmente, o quadro era preenchido pelo deslocamento de funcionários de outras carreiras da Secretaria de Polícia para a Perícia.

Após várias reestruturações e mudanças de nomenclaturas, incluindo ampliações do quadro de funcionários e criações de seções, finalmente, em 1976, o Instituto de Criminalística adquire a denominação e o organograma oficial atuais²⁰.

¹⁸ Conforme Decreto 8.068 datado de 12 de dezembro de 1927.

¹⁹ Decreto-lei nº 1.559, de 22 de dezembro de 1945.

²⁰ Decreto 17.825 e Resolução nº 5.368, respectivamente, de 2 de abril de 1976 e 1º de dezembro de 1976.

Todavia, durante muito tempo essa estrutura se manteve fisicamente desagregada, uma vez que algumas seções se encontravam dispersas em vários prédios da Polícia Civil. Foi somente em 1992 que o Instituto de Criminalística ganhou instalações próprias; na realidade, uma adaptação precária de parte da antiga fábrica de cigarros da empresa Souza Cruz no bairro Barro Preto. Por se tratar de um galpão, a sua repartição interna em seções correspondentes ao organograma foi feita de forma precária, utilizando-se divisórias de compensados de madeira. Inicialmente sem banheiros adequados e suficientes ao número de funcionários lotados no órgão, bem como inexistiam alojamentos para os servidores que trabalhavam ininterruptamente 24 horas em regime de plantão. Nessa época, dormia-se nas próprias seções internas, em colchões acomodados sobre as mesas de trabalho. Afora a Divisão de Laboratório e suas três seções internas, que foram transferidas para um prédio adendo do novo endereço posteriormente em 1997.

O novo ambiente, por um lado, representou um avanço sob o ponto de vista logístico, pois reuniu todas as seções de perícia da capital em uma mesma área; por outro, deixou pendentes as questões relacionadas à qualidade das condições de trabalho. Nesse local, se misturaram ambientes de trabalho que exigiam um regime de concentração e silêncio, típicos das perícias de laboratório, tais como, documentoscopia e fonética forense, com outros de extensa movimentação e comunicação de pessoas, característicos das seções de plantão, que geram ruídos ininterruptos 24 horas por dia. Assim, além de não ter sido providenciada a adequação acústica do local, também não houve preocupação com a iluminação e com as instalações elétricas e sanitárias do galpão, as quais se mostravam incompatíveis para com a nova sistemática de trabalho adotada para o ambiente. Situação essa que, por sinal, perdura ainda hoje e se encaixa bem perfeitamente nesta descrição de Crozier (1981, p.14) em relação à primeira empresa de sua pesquisa na obra referenciada:

Os móveis e equipamentos, e a disposição e manutenção dos locais deixam, também, a desejar. Os banheiros, lavatórios e vestiários são insuficientes, as salas de trabalho são excessivamente barulhentas, as mesas e o material de classificação vetustos; o conjunto dos locais dá a impressão de frialdade e até mesmo de abandono, e a falta de manutenção as torna ainda mais tristes.

Se a administração superior não se mobilizara para prover adequadamente as novas instalações físicas do Instituto de Criminalística, no que tange à questão da tecnologia e equipamentos de trabalho a situação também não ocorreu de forma diferente. Depoimentos de

ex-funcionários atestam que, nesse período, os equipamentos utilizados pelos peritos do Instituto de Criminalística ainda eram as doações americanas de três décadas passadas.

Na década de 60, não nos sendo possível precisar o ano, o Governo do Brasil e do Estado assinaram convênio com o Governo dos Estados Unidos e através do Ponto IV (representante americana no Brasil), foram “doados” equipamentos para a Polícia, havendo concomitantemente a promoção de cursos, tanto para a perícia da Capital quanto do interior. Nesta época, foi possível ainda, o intercâmbio, ou seja funcionários do Departamento de Polícia Técnica foram agraciados com viagens aos Estados Unidos, para fazerem cursos, para o aperfeiçoamento da técnica. (SILVA, 1999, p. 13).

A título de esclarecimento, a corruptela Ponto IV refere-se ao quarto ponto do discurso do presidente americano Harry Truman, feito em 1949, em que prometera ajuda econômica dos Estados Unidos aos países subdesenvolvidos. O que foi realizado, na década de 1950, através da *International Cooperation Administration* (ICA) e, posteriormente, durante o período da ditadura militar, pela *United States Agency for International Development* (Usaid) (MOTTA, 2010).

A aquisição de novos equipamentos e a reforma de um anexo para abrigar a Divisão de Laboratório, entretanto, só ocorreram em 1997, mas não sem um custo extra para a sociedade. Através da articulação entre a direção do Instituto de Criminalística, na ocasião dirigida por um influente delegado de polícia, foi elaborado um projeto para o reaparelhamento do Instituto e, com o apoio político do secretário de Segurança Pública da época, conseguiu-se colocar novamente em vigor a taxa de segurança pública. Assim, parte da arrecadação desse tributo foi destinada à compra de equipamentos (SILVA, 1999). No entanto, em um segundo momento, após cumprir parcialmente a sua função, esse tributo passou a integrar o caixa único do tesouro estadual e os recursos extras para o Instituto de Criminalística cessaram.

Embora a compra desses equipamentos tenha representado um ganho para o Instituto de Criminalística, por outro lado, o processo que a envolveu não seguiu uma sistemática racional. Segundo um ex-chefe de seção da época:

Muitos equipamentos que recebemos não eram adequados para o tipo de análise pericial realizada pelo Instituto, tais como os equalizadores e os divisores de canais de som e os osciloscópios eletrônicos. Também, outros equipamentos já vieram em estado de obsolescência para a perícia. Sabe o que aconteceu? As compras foram realizadas com base em orçamentos e

análises feitos alguns anos antes e não foram atualizadas. Portanto, muitos equipamentos já vieram defasados. Além do mais, também não foram oferecidos cursos de capacitação para utilização dos equipamentos. Adquiriram os equipamentos e não nos ensinaram a utilizá-los.

4.2 O modelo organizacional do Instituto de Criminalística

No que se refere a sua forma organizacional, como característica fundamental e histórica, o modelo do Instituto se assenta em uma base burocrática, pautada em uma estrutura rigidamente hierarquizada, controlada por regulamentos e tarefas bem definidas para cada ator de seu cenário interno. Ademais, consoante se depreende da ilustração a seguir, dentro do organograma da Polícia Civil, o Instituto de Criminalística encontra-se situado no nível mais elementar da organização. Diga-se de passagem, este organograma corresponde a uma construção que se assemelha bastante a uma estrutura tipicamente militar.

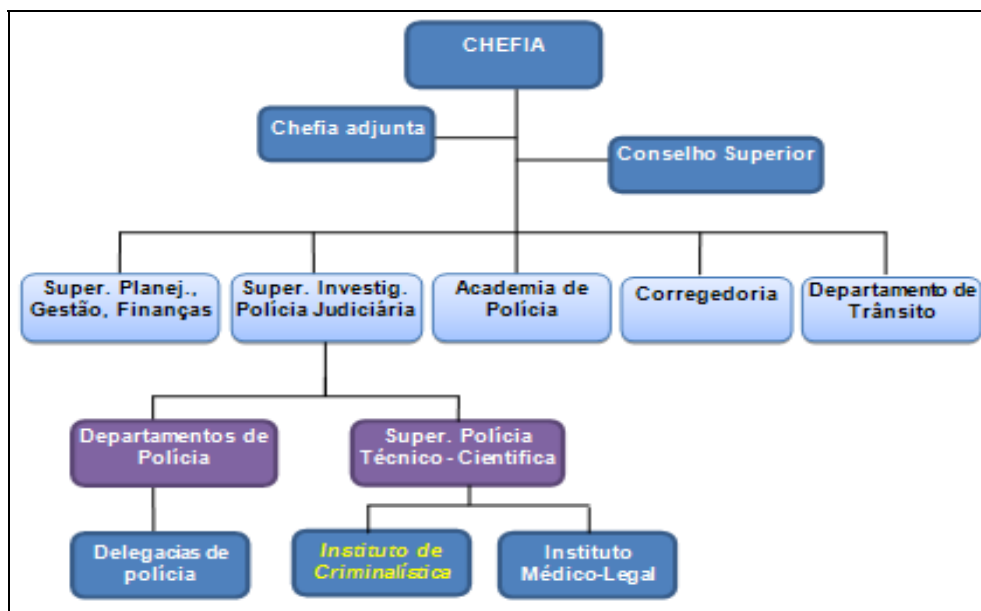


Figura 3 - Organograma reduzido da Polícia Civil de Minas Gerais. Fonte: adaptado do decreto nº 43.852/2004.

Dentro da perspectiva burocrática da administração pública, essa formatação implica uma série de consequências. A primeira delas trata da dificuldade de diálogo entre o

Instituto de Criminalística e os demais órgãos da corporação, posto que esse arcabouço está desenhado de modo a atender um dos preceitos burocráticos, em que se tem uma “[...] hierarquia definida por regras explícitas [...]” em que “[...] as prerrogativas de cada cargo e função são definidas legalmente e regulam o exercício da autoridade e seus limites”. (MOTTA e VASCONCELOS, 2006, p. 8).

4.3 O produto principal do Instituto de Criminalística: a prova pericial

Tourinho Filho (2001), ao comentar os artigos relacionados ao capítulo Do Exame do Corpo de Delito e das Perícias em Geral, do Código de Processo Penal (BRASIL, 2011), conclui que, afora as persecuções penais envolvendo unicamente questões de direito, em todas as demais, sempre que a infração penal deixar vestígios, deverá ser feito o exame pericial. Provar significa demonstrar, reconhecer, formar juízo sobre algo ou alguém. Embora o Código de Processo Penal preveja outros meios probatórios além do exame pericial, tais como, a confissão do acusado e a prova testemunhal, no entanto, a prova pericial, por se pautar em tese na técnica e na ciência, presume-se que tenha maior idoneidade e isenção, adquirindo, dessa forma, um valor especial dentro do processo.

Em regra, o objetivo do exame pericial visa estabelecer ou negar a correlação entre uma ou mais pessoas e ou objetos às circunstâncias que deram margem a um fato criminal. Na prática, a Perícia Criminal compreende o reconhecimento, a coleta e o exame de evidências físicas relacionadas ou encontradas em cenas de crime, através da análise e interpretação desse material, para apresentação nos tribunais. Um dos conceitos que bem define a Perícia Criminal faz referência ao conjunto de conhecimentos científicos, técnicos e/ou artísticos destinados à apreciação, interpretação e descrição dos elementos de ordem material encontrados nos locais de crime e ou associados ao crime (ZARZUELA, 1996).

Aliás, a relevância da prova técnica não está restrita ao Brasil. O *United Nations Office on Drugs And Crime* (UNODC, 2010), departamento da ONU especializado em combates a crimes, destaca a Perícia Criminal como a chave para uma Justiça Criminal justa e efetiva, pois a Perícia Criminal provê informações objetivas e oportunas para as múltiplas fases e estágios do processo penal. Na fase investigatória, a Perícia constitui-se em uma peça fundamental que orienta a investigação policial sobre os diversos aspectos da autoria e da materialidade da infração investigada. Por sua vez, na fase processual, tanto o Ministério

Público quanto a defesa podem se valer da Perícia Criminal a fim de defender seus argumentos, fato que contribui substancialmente para a formação da convicção do magistrado, uma vez que lhe fornece os elementos necessários para a decisão da causa. Em síntese, a finalidade exclusiva da Perícia Criminal é contribuir para o encontro da verdade, da forma mais precisa possível, a fim de prover o Sistema de Justiça Criminal com respostas e informações altamente qualificadas e, ao mesmo tempo, totalmente imparciais.

Com razão, por ocasião da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg), realizada em agosto de 2009, entre as 40 diretrizes propostas para servir de base na construção de uma política nacional de segurança pública, a diretriz Autonomia Para Perícia Técnica²¹, cujas implicações referiam-se a maiores investimentos nessa área, ficou em segundo lugar, perdendo por um único voto para a diretriz vencedora. Embora entre os eleitores apenas 4% fossem peritos criminais. Indubitavelmente, essa aprovação certifica a preocupação de outros setores da sociedade com o tema Perícia Criminal.

²¹ Entenda-se Perícia Criminal. Disponível em <<http://www.conseg.mj.gov.br>>. Acesso em 11 jan. 2010

5. ESTUDO DE CASO: O INSTITUTO DE CRIMINALÍSTICA

Existem vários estudos avaliando as diretrizes da reforma administrativa de Minas Gerais. Corrêa (2007) analisa-as sob a lógica do planejamento estratégico como foco de atenção dessa reforma administrativa; Lemos (2009), sob o aspecto dos instrumentos da gestão orientada para resultados e Queiroz e Ckagnazaroff (2010) se atentam para os temas da mudança organizacional e inovação. Todavia, em todos esses estudos, o olhar dos pesquisadores voltou-se mais para os aspectos instrumentais da reforma administrativa, restringindo o seu público-alvo às equipes do plano político-governamental e estratégico do governo.

Este projeto se direciona então para o chão de fábrica, para os denominados *street-level bureaucrats* (LIPSKY, 2010). A questão é saber como Minas Gerais tem se sobressaído na operacionalização dos objetivos do Choque de Gestão junto aos servidores do plano tático-operacional, isto é, chefes de seções e peritos criminais. São esses servidores que, pela natureza do serviço que prestam e pela posição que ocupam dentro do setor público, portanto, longe da supervisão direta e em contato imediato com o público (LIPSKY, 2010), na prática tornam-se os responsáveis pelo acabamento das políticas projetadas nos escalões superiores, imprimindo-lhes a feição final.

Se esse modelo de gestão tem implicações diretas na atuação dos peritos criminais e no produto dos seus trabalhos, naturalmente, ele também produz afetação sobre os clientes do Instituto de Criminalística. Esses se manifestarão sobre ele a partir das suas avaliações e percepções acerca da validade e da qualidade do serviço pericial, tendo em vista as necessidades do processo penal.

Entender o que pensam esses atores acerca do estágio atual da Perícia Criminal, implica saber como a nova política pública tem se sobressaído naquelas problemáticas que se propôs a resolver. Afinal, não basta apenas a natureza e as matrizes da política pública estarem bem definidas, sendo necessário ainda estudar o processo de implantação dessa política. Desse modo, no caso em tela, é importante avaliar como essa proposta interage com fatores, como mentalidade burocrática arraigada, preocupação com clientes, planejamento estratégico, valores institucionais e missão, entre outros.

Por sua vez, compreender essas ideias e interações conduz a avaliar como os meios e instrumentos utilizados pelo Choque de Gestão têm sido empregados para defender suas propostas e teses. Leva a saber se o modelo de política pública em vigor está dotado de

mecanismos que o tornam coerente com as propostas e finalidades almejadas, o que poderia estar resultando em um maior endossamento por parte do “chão de fábrica.” Por outro lado, se a práxis estiver distante do que está sendo propagado, isso poderá gerar uma postura de desconfiança, descrença ou crítica em relação à política, dificultando assim a sua consolidação.

Diante disso, reforça-se aqui o recorte do objeto de estudo deste trabalho: analisar o processo de execução do Choque de Gestão no Instituto de Criminalística a partir do que pensam os peritos criminais e os destinatários de seus serviços.

Portanto, este trabalho volta a atenção para relação que existe entre a Perícia Criminal e a proposta do Choque de Gestão para o serviço público de Minas Gerais, tendo em vista que os temas pertinentes à segurança pública e justiça criminal têm estado mais sensíveis para a sociedade brasileira. Sendo assim, entende-se que, ao proceder a essa avaliação, este estudo ajudará a compor o quadro de variáveis e correlações existentes entre a política pública em comento, os seus agentes executores e os clientes do serviço público avaliado. Assim, restarão sabidos quais os caminhos percorridos no processo de construção do Choque de Gestão e o consenso que existe em torno de suas propostas para a melhoria do setor público mineiro.

5.1 A percepção dos servidores acerca do modelo administrativo do Instituto de Criminalística

O Choque de Gestão constitui-se em uma política cuja pretensão é mudar o paradigma do serviço público mineiro, através da adoção de um matiz administrativo, fundado em novos valores e orientações advindas de procedimentos testados e bem sucedidos da gestão privada. Com isso, espera promover o alinhamento entre o desenvolvimento das pessoas, dos objetivos organizacionais e da avaliação dos resultados de suas políticas, resultando assim no melhor desempenho do Estado.

Mas, se no plano político-governamental os objetivos da política apareçam claros e as eventuais dificuldades de implantação visualizadas, por outro lado, os resultados da pesquisa indicam que, no campo operacional, isso não está ocorrendo. Aliás, os dados apontam para justamente o oposto das novas diretrizes organizacionais, uma vez que a direção

do Instituto de Criminalística continua replicando o modelo puramente burocrático em sua estrutura organizacional.

Primeiramente, isso é o que revela a percepção que os servidores têm a respeito da forma como a instituição vem sendo administrada, ou seja, de forma centralizadora, bastante hierarquizada e com rigidez procedimental.

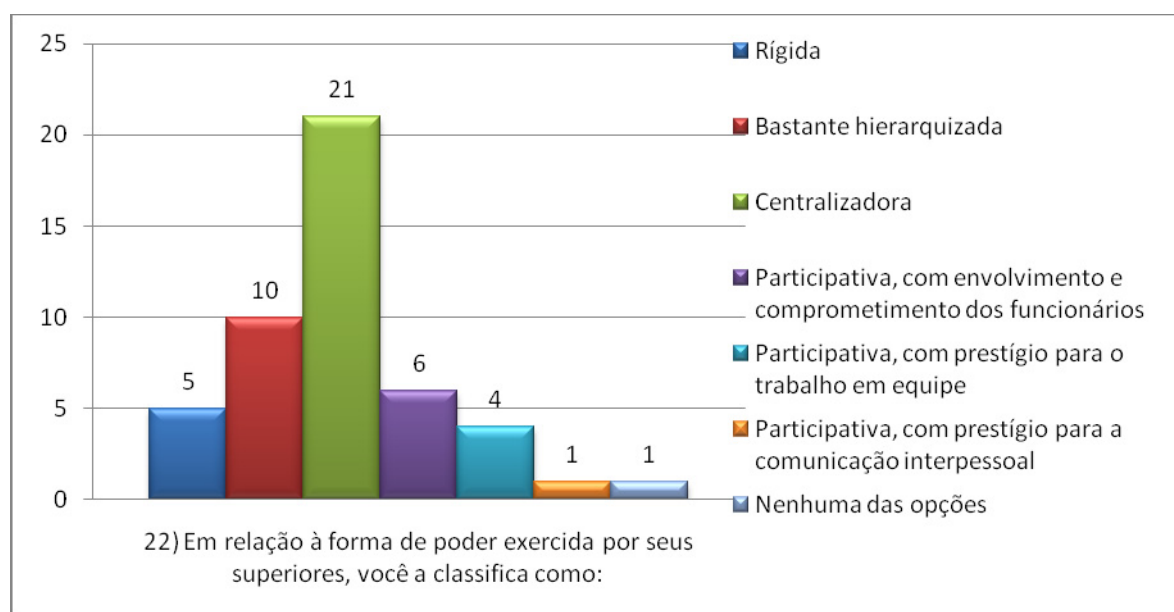


Gráfico 1 – Percepção dos servidores de linha sobre a administração do Instituto de Criminalística, quantificadas por frequência de ocorrências. Ressalta-se que a qualidade participativa e suas variantes, entre os 30 pesquisados, foram citadas por apenas seis peritos (fato que não pôde ser evidenciado no gráfico).

Ademais, essa percepção é reforçada pelos seguintes fatos, decorrentes principalmente do modelo de administração adotado:

Preceitua o Código de Processo Penal (BRASIL, 2011), no seu artigo 160, parágrafo único, que o prazo para a emissão e entrega do laudo pericial deve ser de dez dias. Embora seja um prazo relativamente curto para se realizar um exame e emitir um parecer, por outro lado, para quem necessita dessa prova, seja o acusado para demonstrar a sua inocência ou os agentes de polícia para dar início à determinada investigação, esse prazo pode até ser considerado longo demais. Entretanto, ao se fazer uma análise das práticas do Instituto de Criminalística, nota-se certo descaso para com essa problemática. Devido ao apego excessivo a regulamentos internos, tais como, a necessidade de vários registros e carimbagens que nada acrescentam ao teor do laudo, na maioria das vezes, essa prova documentada permanece estante nos setores administrativos por tempo relativamente muito maior do que aquele gasto pelo próprio perito para realizar o exame. Por exemplo: um exame merceológico, um

dos mais simples e rápidos de se fazer, usualmente realizado em poucas horas pelo perito, depois de pronto, o laudo correspondente permanece inerte no Setor de Expediente por mais cerca de cinco dias. No entanto, o prazo necessário deveria equivaler a no máximo um dia, posto que a este setor cumpre apenas registrar e encaminhar os expedientes que ali aportam.

Nota-se, nessa cadeia de situações, um excesso de formalismo, representado pela necessidade de documentar procedimentos inúteis, que nada alteram o teor do laudo: a) resistência a mudanças, uma vez que a situação já consta identificada pelas chefias responsáveis, contudo não providenciam as correções; b) ausência de iniciativa dos próprios funcionários envolvidos na questão, tendo em vista que esses se sentem apenas como engrenagens de um sistema e c) atendimento deficiente à sociedade, posto que esses atrasos afetam diretamente inúmeras pessoas envolvidas na questão e ficam dependentes de uma solução que poderia ser mais breve, à qual, não ocorrendo, ocasiona um elevado custo social.

Assim, embora um dos objetivos primários da modelagem burocrática seja justamente a obtenção de uma organização em que os seus integrantes sejam cooperativos (MOTTA e VASCONCELOS, 2006), não obstante, muitas vezes esse arranjo organizacional acaba por conduzir a práticas especificamente contrárias, como as citadas anteriormente.

5.2 A prova pericial vista sob os olhares de quem a produz e de quem a utiliza

Mas, e quanto aos peritos criminais e aos destinatários do laudo pericial, juízes, promotores e defensores públicos? Como eles avaliam a perícia e o laudo dentro do contexto do Sistema de Justiça Criminal?

Em relação ao primeiro grupo, no momento inicial, através da assertiva “3- A ausência do laudo pericial dificulta a apuração da verdade real dentro do processo criminal”, procurou-se captar as impressões e os sentimentos dos peritos a respeito do próprio trabalho que executam no que tange a sua importância para a Justiça. Uma vez lidando diretamente com os acontecimentos *in locu*, conhecem bem os vícios e as virtudes do exame pericial. Nesta problematização, os servidores foram instados a confirmar ou não a afirmativa acima.

Como resposta, a maioria absoluta dos respondentes (28 peritos) afirmou que o laudo pericial constitui-se em peça de fundamental importância para a apuração da verdade no processo judicial.

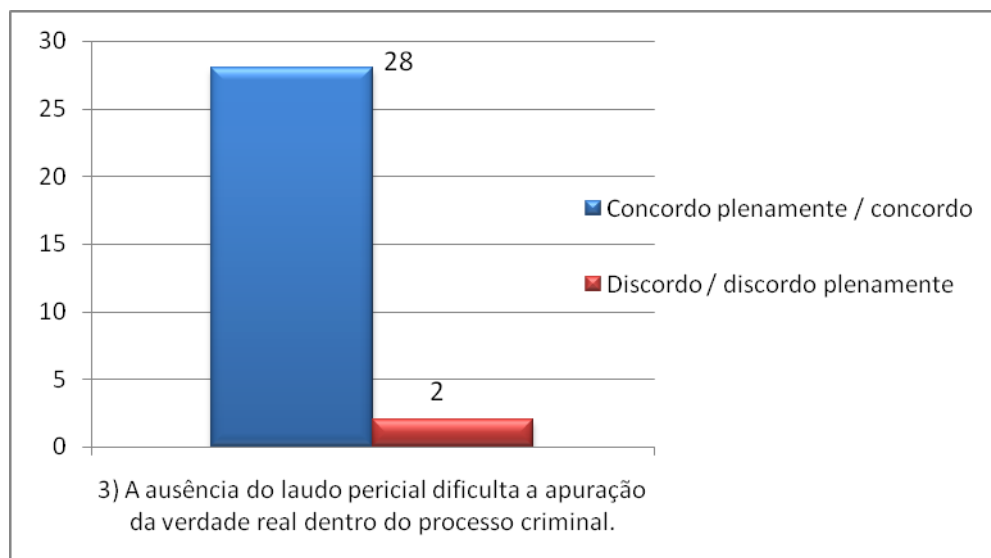


Gráfico 2 - Percepção dos servidores de linha quanto à importância do laudo no processo judicial.

Ademais, dentre esses peritos, nove foram além e complementaram com os seguintes depoimentos:

Apesar de a autoridade judicial estar desobrigada de acatar o laudo, na prática, esta peça funciona como uma grande auxiliar no processo de formação de convicção do julgador. (P6)

A importância do laudo não é só a de revelar fatos novos, evidências novas, mas a de materializar tudo o que aconteceu de fato. A prova material é a principal de todas. (P9)

O laudo é fundamental na aprovação de responsabilidades em sinistro, seja ele criminoso ou não. É o suporte legal e objetivo que a justiça necessita. (P15)

De fato é muito importante, pois através de um laudo pericial é que se poderão elucidar os fatos a respeito de um delito, seja qual for. (P18)

O laudo fornece ao Judiciário subsídios para analisar a participação do réu no evento em pauta. (P20)

No entanto, mesmo concordando que a ausência da prova pericial dificulta a apuração da verdade no processo, alguns peritos relativizaram a validade do laudo. Dois deles ponderaram que se o laudo não tiver suficiência técnica não terá valor:

[Mas] [...] há casos que a perícia não resolve em nada, se não há evidências não há nada que fazer. (P17)

[No entanto] [...] a existência de um laudo pericial tecnicamente fraco prejudica a apuração da verdade real. (P24)

Na ponta oposta dessa dinâmica, relativa aos clientes do Instituto de Criminalística, buscou-se a percepção crítica que esses atores têm sobre a importância e validade da Perícia Criminal dentro do processo judicial. Diante de igual questionamento feito aos peritos criminais, dentre os 24 entrevistados, entre os quais juízes de direito, promotores de justiça e defensores públicos, houve unanimidade na valoração dessa modalidade probatória, respondendo a maioria de forma bastante enfática e concisa à questão.

Inicialmente, entre os juízes de direito, foram dadas as seguintes declarações:

Em alguns casos é fundamental para nós. Quando falta, a gente fala: puxa se tivesse isso aqui resolveria. (C8)

A prova pericial dentro do processo criminal é fundamental e muitas vezes a principal. Na área de Tóxicos, sem o laudo definitivo não há nenhum processo porque falta o objeto a ser investigado. (C1)

A prova pericial é bastante importante. Talvez seja a mais importante prova no processo criminal. Nós temos situações em que o próprio código penal exige a prova pericial com indispensabilidade. (C6)

A perícia não vincula o juízo, mas ela é importante principalmente em se tratando de conhecimento técnico o qual o juiz não está obrigado a ter. Então, ela vai ajudar a formar o seu convencimento. (C3)

A prova pericial é praticamente essencial para uma eventual condenação, porque é a prova da materialidade. (C2)

Dependendo do processo é essencial. Por sua vez, a sua ausência pode causar um dano irreparável à sociedade. (C4)

No mesmo diapasão, estão os entendimentos dos representantes dos órgãos de acusação, Ministério Público, e de defesa, Defensoria Pública, na medida em que utilizam idênticos argumentos para qualificar a prova pericial. Conforme disse o coordenador da Coordenadoria Regional de Combate às Organizações Criminosas de Belo Horizonte, órgão do Ministério Público:

A prova pericial dentro do processo criminal é uma das mais importantes que tem. Ela é uma prova dificilmente questionada, principalmente porque não há costume entre os advogados de constituir assistentes técnicos pra acompanhar as provas periciais, então a prova pericial torna-se quase inquestionável. (C11)

E, no mesmo sentido, C12, promotor de justiça, a defende, alegando ser a prova pericial

Relevante, pois pode dar um rumo determinante à solução do processo. Ao contrário, a ausência da perícia, entretanto, poderá gerar uma dificuldade probatória, não conseguindo o Ministério Público atingir o objetivo final nos termos da denúncia.

Por sua vez, um dos defensores públicos atuantes nos tribunais do júri da Comarca de Belo Horizonte ressalta que

A prova pericial é fundamental em contribuir para soluções técnicas. É mais uma ferramenta a ser identificada na realização e na busca da justiça. (C20)

No que foi complementado por seu colega, C19, também defensor público, porém com um alerta:

A ausência do laudo pericial força a absolvição [...]. Sempre favorece a defesa e dificulta a acusação, pois ela [acusação] vai ter que provar por outros elementos. E eu acho que, às vezes, outros elementos não são precisos pra provar determinados fatos. Somente a prova pericial é capaz de dar segurança pro juiz decidir! (Grifos do autor).

A partir dessas observações, nota-se o *status* de importância da prova pericial.

Em Minas Gerais, a atribuição original do Instituto de Criminalística corresponde justamente a realizar os exames periciais de natureza criminal necessários à elucidação do fato ou do processo penal. Nessa questão, na extensa maioria dos casos, existe um monopólio da produção da prova técnica em favor do Instituto de Criminalística, não restando à sociedade a opção de escolha, tendo em vista que apenas esse órgão detém a atribuição legal e a capacidade técnica para atendê-la nessa demanda. Aqui, há que se considerar ainda a delicada questão das chamadas provas irrepetíveis²².

²² Provas irrepetíveis são aquelas que só acontecem uma vez, portanto, se não analisadas devidamente na ocasião dos fatos, não haverá como refazê-las, estarão perdidas para sempre. Por exemplo: as cenas de um homicídio ou de um acidente de trânsito, com todos os vestígios presentes, jamais poderão ser reproduzidas conforme as situações originais.

Por outro lado, não obstante essa relevância, a cúpula da Polícia Civil, ao longo do tempo, tem ampliado o rol das tarefas do Instituto de Criminalística para áreas administrativas completamente estranhas ao processo penal. Incluem-se nesse elenco: meras transcrições fonéticas de reuniões, avaliações administrativas de imóveis, vistorias administrativas em clínicas médicas, centros de formação de condutores e fábricas de placas de trânsito²³. Além da imposição dessas atividades administrativas, concorrem frequentes desvios de função de servidores, ocasião em que certos peritos criminais são alocados em setores não afins à função pericial, passando a exercerem atividades de médico, dentista, engenheiro, entre outras. Naturalmente, esses desvios implicam sérios transtornos ao Instituto de Criminalística, posto que o desfalcam dos seus recursos ao mesmo tempo em que o deslocam do foco de sua atividade-fim. Em razão disso, causam graves prejuízos qualitativos e quantitativos ao andamento desse serviço público essencial à Justiça.

A perícia de trânsito atende também perícias de veículos oficiais (sem vítima) o que, contraria o propósito da perícia criminal. (P7)

Não raro, em minha seção de atuação, sou designado para estudo de locais e emissão de laudo cuja esfera do foco não tem nada a ver com a área criminal, tirando assim um precioso tempo de outros exames pertinentes e necessários. (P12)

Elaboração de laudos que desviam das verdadeiras atribuições da STEL²⁴. (P25)

As observações de P7, P12 e P25 demonstram o reflexo negativo dessa situação sobre o ânimo dos servidores. De fato, além de a cúpula da Polícia Civil comprometer o corpo técnico do Instituto com atividades paralelas, consomem os seus recursos materiais, tendo em vista que não prevê qualquer contrapartida financeira pelos serviços administrativos prestados. Por conseguinte, como ato reflexo, isso acaba repercutindo na qualidade dos serviços da instituição e prejudicando em parte a eficiência e a eficácia dos demais órgãos do Sistema de Justiça Criminal naquilo que dependem da Perícia Criminal. Desavisadamente,

23 A saber: Decretos 44.546/2007 e 44.635/2007, vistorias em clínicas médicas e psicológicas; Decreto nº 44.714/2008, vistoria em centros de formação de condutores; Decreto nº 44.885/2008, vistoria em pátios de veículos apreendidos e, Decreto nº 44.917/2008, vistoria em fábricas de placas e tarjeta de veículos.

24 Seção Técnica de Engenharia Legal (STEL). Uma das seções do regime plantão existentes no IC.

causa prejuízo à própria Polícia Civil, na medida em que tal fato produz os primeiros efeitos sobre a eficiência, eficácia e efetividade da apuração inquisitorial.

A teoria pode explicar essa situação. Considerando que o escalão superior tem suas preferências sobre as ações e os resultados da organização, ele assume a figura do burocrata o qual, mediante um leque de opções disponíveis, escolhe aquelas que lhes oferecem imediatamente maiores vantagens (NISKANEN, 1994). Além de tudo, tem-se também um caso clássico de decisões tomadas no topo hierárquico sem se atentar para as consequências decorrentes nos escalões inferiores, como relatam Motta e Vasconcelos (2006).

Agregam-se a essas observações a interpretação de Wilson (2000), para quem esses seriam os motivos pelos quais, em geral, os órgãos públicos não conseguem ter objetivos específicos e claramente definidos. Para esse autor, com o decorrer do tempo, interesses diversos vão se aglutinando à missão da organização e, conseqüentemente, novas metas são adicionadas aos seus objetivos, ainda que muitas vezes contraditórias entre si.

Por sua vez, somando-se a esses fatores, no âmbito interno do Instituto de Criminalística, prevalece uma gama variada de disfunções burocráticas, representadas principalmente pelo excesso de formalismo e pela resistência a mudanças, que transformam a instituição em uma estrutura burocrática fortemente patrimonialista e paternalista, gerando enormes desequilíbrios, subjetivismos e conflitos internos. Em razão disso, não são raras as ordens de serviço contraditórias e não cumpridas, posto que muitas vezes editadas sob caráter emocional, inclusive em detrimento de normas legais.

Por exemplo, não obstante o regime de trabalho do servidor público estadual, o que inclui os funcionários do Instituto de Criminalística, estar regulamentado por legislação estadual, portanto de competência do governador, mesmo assim, frequentemente têm sido editadas pela sua Direção normas versando sobre o tema, tais como, definição de carga horária, regime de plantão, férias e controle de ponto²⁵. Porém, afora as portarias iniciais para tratar de cada tema, as subseqüentes não estabeleceram qualquer normativa nova; ao contrário, apenas reafirmaram critérios de controle anteriores, dentro de um ciclo infundável, alternando revogações e revalidações.

Seguramente, essa necessidade de reforçar ordens decorre do fato de que, em situações específicas, o subordinado não reconhece na chefia “[...] a qualificação profissional — no caso mais racional [...]” (WEBER, 2009, p. 144). Algo que também pode ser

²⁵ Entre fevereiro de 2008 e novembro de 2011 foram editadas seis portarias tratando do mesmo assunto: 1) Portaria sem número, datada de 01/07/2009; 2) Portaria sem número, datada de 07/06/2010; 3) Portaria nº 14, datada de 21/6/2011; e 4) Portaria nº 21/2011, datada de 21/11/2011.

interpretado como uma ausência de liderança, conforme se verá adiante. Além do mais, uma vez que as políticas e práticas de governo criam sua própria realidade, os administradores públicos acabam limitados em visão, tornando-se presas de posturas reativas e procedimentos padrões (SENGE, 1990).

5.3 O Instituto de Criminalística e o Choque de Gestão

Conforme relatado no referencial teórico deste trabalho, item 2.5 e seguintes, o Choque de Gestão tem como premissa reduzir o caráter fragmentário das políticas de gestão pública, posto que até então as dimensões macrogovernamental, institucional e individual dessas políticas haviam sido tratadas de forma isolada entre si (MARINI e MARTINS, 2006). Partindo da proposição de um alinhamento entre desenvolvimento das pessoas, objetivos organizacionais e resultados das políticas adotadas, o Governo mineiro entende que seria possível quebrar os padrões autônomos e fracionados dos órgãos públicos. Dessa forma, os faria convergir aos objetivos estratégicos do Estado, criando ao mesmo tempo mecanismos consistentes de comunicação e harmonia para combater os conflitos e as resistências por acaso remanescentes nessas instituições, segundo advogam Vilhena, Martins e Marini (2006).

A fim de concretizar esse alinhamento, em especial nos escalões inferiores das agências públicas, o Governo mineiro institucionalizou diversas ferramentas gerenciais, materializando várias delas nas próprias ações. Concomitantemente, disseminou e estimulou as mesmas práticas de gestão entre as suas unidades administrativas. Assim, planejamento estratégico, acordo de resultados, avaliações de desempenho individual e institucional, programas de capacitação profissional e de desenvolvimento de gestores, modelagem e atualização organizacional, entre outros instrumentos, cada qual com seus objetivos e mecanismos específicos de execução, passaram a estar presentes na pauta de Governo.

Esta etapa da pesquisa procurou averiguar como ocorreu a assimilação e o desenvolvimento dessas propostas do Choque de Gestão junto ao Instituto de Criminalística, inclusive com o fim de avaliar a adesão dos peritos e das chefias a essa incipiente sistemática de trabalho.

Através das análises de campo, observou-se, entretanto, que as únicas ferramentas utilizadas de modo consistente no Instituto de Criminalística são a avaliação de desempenho individual (ADI) e o indicador de resultado, denominado “Tempo de conclusão de laudos

periciais.” Todavia, tratam-se de instrumentos de uso compulsório, cujos formatos já vieram preparados e prontos para o uso da administração do órgão, uma vez que fazem parte do acordo de resultados firmado entre a Polícia Civil e a Secretaria de Estado de Defesa Social.

É sobre essas ferramentas que se discorrerá nos tópicos seguintes.

5.3.1 A avaliação de desempenho individual

A avaliação de desempenho individual (ADI) começou a ser empregada no Instituto de Criminalística em 2008 e se baseia nos seguintes procedimentos:

Em tese, cabe à chefia imediata, através do documento Plano de Gestão do Desempenho Individual (PGDI), estipular as atividades e metas a serem, respectivamente, realizadas e atingidas pelo servidor durante o período de avaliação. Essas atividades e metas devem estar sujeitas a acompanhamentos periódicos pela chefia, a serem realizados ao longo do ano, ocasião em que a chefia deve ir cientificando o servidor, inclusive de suas deficiências, caso sejam detectadas, a fim de corrigi-las. No cumprimento desses objetivos, o servidor é avaliado conforme um rol de critérios predefinidos. Há que se ressaltar que, em relação às demais instituições do estado, para os servidores da Polícia Civil, foram acrescidos nesses critérios os itens hierarquia, disciplina, interesse em participar de programa de capacitação, comunicação, ética profissional e adaptabilidade. Em contrapartida, o item “uso adequado dos equipamentos e instalações de serviço”, contido no projeto original, foi suprimido, enquanto o item “aproveitamento em programas de capacitação” ainda hoje não é avaliado.

Findo o ano, a chefia imediata lança as notas da avaliação de desempenho para cada servidor e, na sequência, uma comissão avaliadora, formada pela chefia imediata mais um membro eleito ou indicado por aclamação pelos funcionários, faz uma reavaliação individual de cada nota dada ao servidor.

A ADI equivale a um dos elementos estratégicos no conjunto das ações do Choque de Gestão, tratando-se de um processo avaliatório prevendo instrumentos de premiação e punição. Ou seja, o desempenho satisfatório — nota superior a 70 pontos — é requisito para promoção e progressão na carreira. Além do mais, para os servidores ingressos após 2003, os quais perderam o direito ao recebimento da gratificação quinzenal por tempo de serviço, a nota da ADI serve de referência para o cálculo de uma remuneração extra,

denominada adicional de desempenho. Por outro lado, para qualquer servidor efetivo, ela serve para balizar uma eventual demissão por insuficiência de desempenho²⁶.

De fato, quando questionados sobre quais indicadores de desempenho monitoravam as suas atividades periciais, três peritos citaram expressamente a “avaliação de desempenho” (P1, P11 e P22), enquanto outros seis (P2, P4, P6, P13, P18 e P23) indicaram que levavam em conta critérios da ADI na realização de suas atividades, inclusive relacionando-os à produtividade e qualidade do trabalho.

Ao contrário, curiosamente, a maioria dos gestores tem um ponto de vista diferente a respeito desse instrumento, sendo que apenas um relacionou a ADI com produtividade e qualidade do serviço.

O que interferiu muito na qualidade dos serviços e na produtividade, principalmente, na produtividade, foi a instalação do INDG cobrando metas e cobrando empenho. (G1). Vide nota de rodapé²⁷.

Dessa maneira, nas falas dos demais gestores entrevistados, a ADI ficou ausente do leque de ferramentas disponíveis que visualizam a fim de melhorar a produtividade e a qualidade dos serviços de seus subordinados e a do serviço público em geral.

Poderia aumentar o número de peritos, acho que aumentar o número de peritos poderia aumentar a produtividade. Mas também o número de equipamentos. Nós temos apenas um equipamento então não adianta ter muitos peritos, pois só vai ter um equipamento. Se eu tivesse um espaço físico maior com mais peritos e mais equipamentos com certeza a produtividade iria melhorar. Mas nada disso está em minhas mãos. (G2)

Acredito que seja dando condições deles trabalharem. Equipamentos, ferramentas, disponibilizando tudo isso e com boas condições de trabalho e reconhecimento. (G3)

Eu poderia intervir através da normatização de procedimentos. Por quê? [...] porque a padronização traz certa racionalidade para o trabalho. (G5)

Eu tento fazer vários acordos, combinar o que a gente pode dar em troca pro outro. (G6)

²⁶ Lei Complementar nº 71, de 30 de julho de 2003.

²⁷ Os procedimentos da ADI, até o ano de 2010, eram feitos em parte em um sistema eletrônico do Instituto Nacional de Desenvolvimento Gerencial (INDG), fato que, de certa forma, tornou comum o uso da sigla INDG em detrimento da oficial, ADI. Por isso, a referência dessa chefia.

Conforme se percebe, na realidade, a mentalidade dessas chefias ainda continua voltada para o incrementalismo, posto que está direcionada para melhorias específicas que privilegiam a continuidade dos arquétipos de funcionamento da organização, via de regra, subordinados estritamente à teoria burocrática. Nota-se assim um descompasso entre a ação dos subordinados e o pensamento gerencial da diretoria de governo.

Em suma, isso se justifica, tendo em vista que, no Instituto de Criminalística, a ADI tem ocorrido em um momento único, às vésperas do encerramento do prazo, precisamente ao contrário do preconizado pelas normas governamentais.

A avaliação de desempenho deveria ser feita individualmente com cada funcionário, para que pudesse ter uma discussão sobre o que você faz, se está certo para na visão de chefia imediata e que na discussão houvesse o crescimento adequado de ambos. (P22). (Grifos do autor).

Você apenas assina a ADI, após estar pronta. Pode até questionar, mas se não concordar vai ter trabalho para revisar a avaliação. (P23)

Fato confirmado pelo depoimento de um gestor:

Tem chefia que dá cem pra todo mundo porque é mais cômodo do que entrar em embate com alguns. Então, teve chefe que falou assim pra mim: ‘Ah, você fica perdendo seu tempo em analisar um por um’[...]. Então, isso aqui por enquanto não está funcionando. Eu acho que todo mundo, todas as chefias deviam analisar individualmente ponto por ponto, e não dar a nota X para perito bom e Y pro médio e Z pro ruim. (G4). (Grifos do autor).

Além do mais, percebe-se na instituição a ausência de evidências objetivas quanto a esse indicador que possam balizar as ações de seus gerentes. Batista (1999, p. 80) aborda que essas evidências estão baseadas em “[...] tabela ou gráfico com séries históricas da evolução de cada indicador; e comparação entre a evolução dos indicadores da organização com referenciais de excelência”.

Em razão disso, não surpreende que mais da metade dos peritos tenha respondido que não recebe retorno (*feedback*) dos indicadores de desempenho que monitoram as suas atividades, conforme gráfico seguinte.

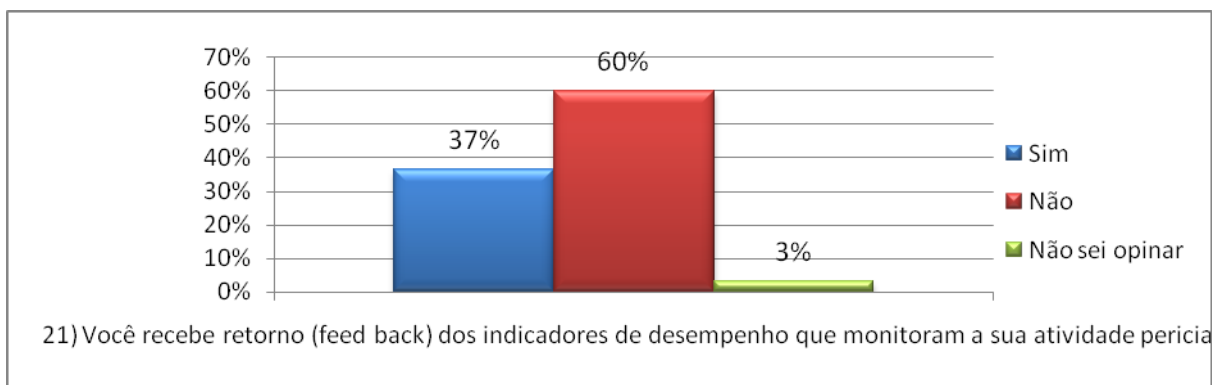


Gráfico 3 - Percepção dos servidores de linha quanto ao recebimento de *feedbacks*.

Para Lemos (2009), a avaliação de desempenho individual age como um estimulante do crescimento profissional do servidor, pois ela o induz a refletir e conscientizar-se do papel que representa dentro do contexto organizacional em que está envolvido. No entanto, a rotina percebida no Instituto de Criminalística, no que tange à avaliação de desempenho, enquadra-se no alerta de Marini e Martins (2006), na medida em que se alinha a práticas com ênfase excessivamente operacionais usualmente aplicadas na área de recursos humanos quando inexiste na organização uma visão estratégica capaz de aproveitar a informação gerada.

Ademais, se os produtos e serviços das organizações públicas devem satisfazer usuários e consumidores (KETTL, 2006), mecanismos que visam verificar a satisfação desses atores também devem interagir com as avaliações feitas pelas organizações públicas. Porém, à medida que as notas das avaliações individuais tendem a ser superlativadas, percebe-se que o sistema de avaliação adotado no Instituto de Criminalística prefere mais a satisfação das chefias e comissões administrativas aos anseios dos destinatários finais do produto pericial. Afinal, isso é que o se percebe quando se faz o cotejo entre a prática adotada no IC e os depoimentos dos clientes, quando questionados sobre a qualidade dos laudos e a prestatividade dos peritos criminais, conforme apontam os seguintes trechos das entrevistas:

[...] é claro que tem que usar o linguajar técnico, mas o perito poderia auxiliar o juiz colocando entre parêntese o significado daquela expressão técnica, isso ajuda muito o juiz. (C1)

Não têm sido claros. Nos crimes de porte de arma temos tido uma dificuldade, pois o Ministério Público tem pedido **alguns esclarecimentos que os peritos estavam se negando a dar**. (C2). (Grifos do autor).

Talvez precisasse detalhar mais alguma coisa, esclarecer mais pra gente poder ter mais elementos pra apreciar e decidir de uma forma ou de outra a questão. (C7)

A linguagem é boa, dá pra entender. O único laudo que eu vi de defeituoso é **o laudo de balística**, tendo em vista que **não aponta quais são as armas de uso restrito e uso proibido**. Isso é uma falha que ocorre em todos os laudos. (C11). (Grifos do autor).

Os laudos são padrões! O que tem em **um laudo é igual pra todo mundo (réu)**. Às vezes tem caso que eu sinto, puxa vida, aqui eles [peritos] usaram o padrão quando na verdade não é. (C8). (Grifos do autor).

Existem muitos laudos que não são conclusivos. Por exemplo, laudo metalográfico. Os peritos do IC de Minas Gerais não conseguem chegar a uma definição sobre se houve ou não alteração de chassi objeto da investigação. (C12)

Em grande parte, as deficiências relatadas pelos entrevistados ocorrem porque a ADI avalia o servidor sem avaliar o produto do seu trabalho, o laudo pericial. Não se vislumbra essa correlação. Isso não consta entre os critérios de avaliação. Por outro lado, seguindo a doutrina de uma instituição policial, em caráter pedagógico, os itens hierarquia e disciplina encabeçam a lista de 16 critérios da ADI, sendo inclusive sobrevalorizados em relação a outros atributos.

No entanto, cabe aqui uma observação: alguns desses comentários dos magistrados, mais especificamente aqueles sobre procedimentos padrões, encontram paralelo no próprio Poder Judiciário. Saporì (1995), ao realizar um estudo sobre a execução do trabalho nas varas criminais de Belo Horizonte, concluiu que, para agilizar o andamento processual, essas varas criam procedimentos padrões, levando-as a uma análise seriada dos crimes com preferência à celeridade em relação à qualidade.

De qualquer forma, esse conjunto de condições acaba refletindo nos laudos, sendo que muitos peritos têm consciência disso, tendo em vista as seguintes declarações.

Na maioria dos casos que conheço, poucos são os peritos que se preocupam com a qualidade dos laudos. (P24)

O laudo é produto exclusivo do pensamento do perito. Como nem todos conseguem traduzir o que têm de convicção em palavras, ocorrem situações de falta de clareza frequentemente. (P5)

5.3.2 O indicador de desempenho do Instituto de Criminalística

No setor público, indicadores de desempenho são ferramentas gerenciais que disponibilizam informações quantitativas que permitem avaliar a execução das atividades de uma organização e ou de uma política pública, podendo mensurar aspectos quantitativos ou qualitativos (LEMOS, 2009). Sob o aspecto quantitativo, os indicadores medem o volume de atingimento de metas propostas, como, por exemplo, a quantidade de produtos de uma organização.

Quanto aos indicadores qualitativos, por vezes também chamados de indicadores de resultados ou de impactos, estes mensuram os benefícios reais proporcionados pelo produto entregue ao seu destinatário final.

Batista (1999), ao propor uma metodologia para a avaliação da gestão pública, destaca os indicadores de desempenho como informação essencial nos processos de tomada de decisão e, principalmente, na elaboração do planejamento estratégico da organização e nos seus desdobramentos.

Além da importância interna na gestão das organizações públicas, visto sob a perspectiva macrogovernamental, a principal função dos indicadores de desempenho é facilitar o acompanhamento e avaliação dos objetivos, das metas e dos projetos desenhados para cada ação de governo, em especial, aquelas pactuadas nos acordos de resultados. Para o governo mineiro, isso corresponde a alinhar as estratégias das agências estaduais às ações governamentais, cuja medida corresponde aos índices apontados pelos indicadores de desempenho elaborados para cada meta ou conjunto de metas acordados. Naturalmente, sob o ponto de vista instrumental.

Durante muito tempo, organizações públicas, como o Instituto de Criminalística, tiveram o seu desempenho avaliado exclusivamente pela sua conformidade às normas e aos procedimentos, pois, conforme sustenta Wilson (2000), os processos podem ser observados, mas os resultados não podem — ou quando podem — apresentam dificuldades e custos elevados.

Então, mesmo após os avanços obtidos pelo Choque de Gestão em diversas áreas de implementação, a avaliação do desempenho do Instituto de Criminalística ainda continuou ocorrendo unicamente através de uma lente pela qual eram visualizadas apenas regras, hierarquia e divisão do trabalho. Muito embora fosse bastante antiga a determinação legal fixando prazo para a elaboração dos laudos, na imensa maioria das vezes, esse prazo era

descumprido, tendo em vista as inexistências efetivas de controle e punição. De fato, até meados de 2008, a estatística sobre a produção de laudos e, inclusive, sobre as entradas de requisições de exames, estava restrita a cada seção interna, onde os próprios peritos registravam as ocorrências em livros ou em livros e planilhas eletrônicas criadas por eles mesmos. Portanto, não havia um banco de dados centralizado na instituição que permitisse avaliar a produtividade como um todo e muito menos exercer um acompanhamento confiável. Em razão disso, mediante ameaças externas de punições por descumprimentos de prazos, era comum a circulação interna de listas relacionando nomes de peritos e quantidade de laudos pendentes. Fato que se repetia também quando havia mudança da direção do órgão.

Embora fosse uma necessidade antiga, foi a partir do acordo de resultados firmado entre a Secretaria de Defesa Social e a Polícia Civil, em 2008, quando foram pactuados indicadores de desempenho pertinentes à conclusão de inquéritos policiais e termos circunstanciados de ocorrência, que a direção do Instituto de Criminalística sentiu-se, de certa forma, pressionada a fazer registros mais consistentes das suas ocorrências de serviço. Nessa época, teve início a implantação de um sistema de gerenciamento eletrônico de laudos (Sisgel), através do qual, paulatinamente, as entradas e saídas de serviço do Instituto foram sendo computadas e armazenadas eletronicamente²⁸.

Entretanto, somente em 2010, foi criado um indicador específico para o Instituto, denominado “Indicador tempo médio de conclusão de laudos periciais”, visando, segundo nota publicada pela Polícia Civil²⁹, mensurar o tempo de conclusão dos laudos e também “[...] a inclusão das equipes de Peritos Criminais e Médicos Legistas da Polícia Civil no Acordo de Resultados [...]”.

A função do “Indicador tempo médio de conclusão de laudos periciais”, conforme se vê, está expressa em sua própria nomenclatura. Além do mais, trata-se de um indicador intermediário, posto que faz parte da composição de dois outros indicadores principais da Polícia Civil, Inquérito Policial Concluído e Termo Circunstanciado Concluído (TCO), representando 10% da nota final de cada um deles. Para fins do contrato de resultados, este indicador está restrito aos exames periciais pertinentes a homicídios, crimes violentos e crimes violentos contra o patrimônio, os quais se referem às metas de impacto direto para a sociedade no que diz respeito ao combate à criminalidade (MINAS GERAIS, 2003). No

²⁸ Na realidade, ironicamente, esse processo contou com a expressa e dedicada colaboração de um grupo de peritos, que, contrariando, em parte, a teoria do agente, sentia a necessidade de controlar e mensurar o próprio volume de serviço.

²⁹ Aviso nº 126/SIIP/2010, emitido pela Superintendência de Informações e Inteligência Policial/PCMG.

entanto, no âmbito interno do Instituto de Criminalística, o indicador foi estendido às demais espécies de perícias realizadas, servindo assim de parâmetro de produtividade geral do órgão.

Através desse indicador, torna-se possível, além da medição do volume total de serviços da organização, entre outras atividades, quantificar o volume setorial, inferir sobre a complexidade dos exames, analisar a produtividade individual, alocar funcionários conforme a demanda, realizar planilhas de custos e planejar a formação profissional. Sempre visando ao primor da eficiência.

Todavia, no caso específico do Instituto de Criminalística, a adoção desse parâmetro de desempenho não foi seguida de uma preparação institucional sistemática com vistas a estabelecer e a atingir os objetivos inerentes ao indicador. Portanto, não houve adequação das atividades-meio e fim, e não se fizeram os ajustes estruturais e funcionais que pudessem de plano suportá-lo³⁰. Na realidade, a sua utilidade ficou restrita à mensuração de quantidade; não sendo aproveitada para fins mais amplos — a potencialidade mencionada no parágrafo anterior.

Paula (2010, p. 518), fazendo um exame do Choque de Gestão, alerta sobre o seguinte, “[...] os gerentes públicos assinam o Acordo e se comprometem com suas metas, o que é alimentado pela expectativa de fazer jus a um bônus financeiro.” Entretanto, mais adiante conclui a autora, “[...] se verifica que tanto os servidores quanto a população continuam excluídos da elaboração do planejamento e do estabelecimento dos objetivos e metas.” Decerto é o que se percebe na ponta final desse processo, junto aos gestores e servidores de linha. Afinal de contas, quando os servidores de linha foram questionados a citar qual ou quais fatores os impediam de ter um melhor desempenho profissional, e desta forma contribuir para a maior qualidade dos serviços, as maiores reclamações recaíram sobre as questões relativas a [ausências de] estrutura física adequada, equipamentos/tecnologias e treinamento profissional. Portanto, relativas principalmente a condições de trabalho.

³⁰ Salienta-se que, na mesma ocasião, também fora criado o indicador tempo médio de atendimento de local, visando mensurar o tempo decorrido entre uma requisição de exame pericial e a chegada do perito ao local do fato. Por exemplo: ocorrendo um homicídio, esse indicador mediria o tempo decorrido entre a requisição da perícia e a chegada dos peritos até o local do crime. No entanto, talvez por escassez de mão-de-obra e de viaturas, esse indicador ainda não entrou em vigor. Portanto, não foi alvo de análise.

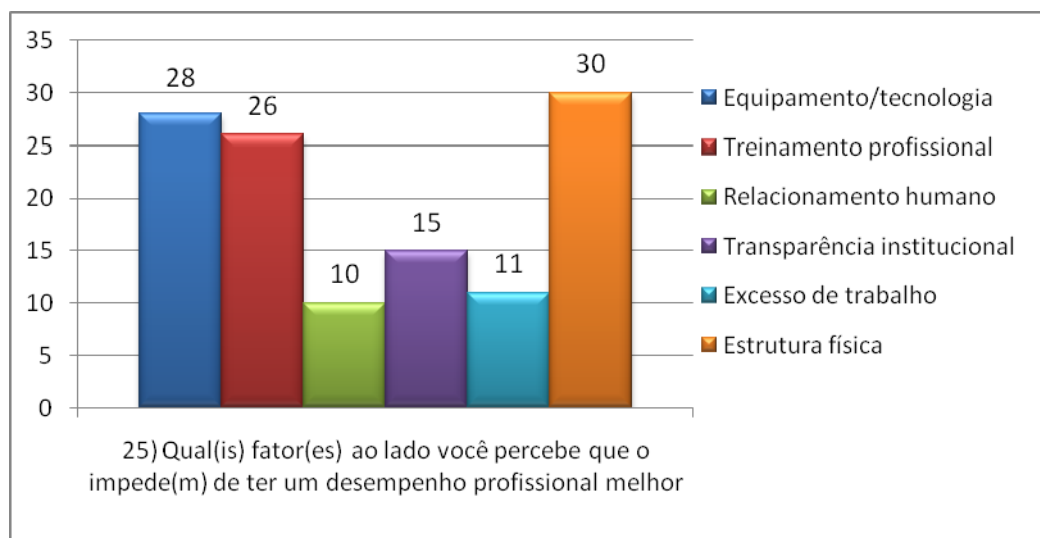


Gráfico 4 - Percepção dos servidores de linha sobre os maiores entraves para se ter um desempenho profissional melhor.

Nesse sentido, as observações abaixo, colhidas dos questionários, complementam o gráfico acima:

Falta estrutura tecnológica e administrativa para realizar o trabalho. (P2)

Poderia ser melhor se obtivéssemos uma estrutura adequada para o trabalho (mais equipamentos, novas tecnologias já existentes). (P3)

Falta de equipamentos especializados. (P16)

Falta de apoio logístico da instituição IC e falta de incentivo das chefias. (P4)

Instrumentos disponíveis: obsoletos e sem manutenção; não são adquiridos equipamentos mais modernos. (P5)

Também poderia ser melhor. A consistência (do laudo) está ligada a conteúdo, que poderia ser melhor com uma melhor e maior capacitação e incremento de aparelhagem moderna. (P9)

A insuficiência dos recursos técnicos limita a qualidade do laudo. (P13)

Às vezes, por falta de exames específicos que dependem de laboratórios equipados, o laudo vai sem o respectivo exame que poderia auxiliar na conclusão do laudo. (P15)

Pela falta de equipamentos não se consegue uma eficiência maior. (P19)

Por sua vez, nas entrevistas com as chefias, percebe-se que elas se sentem inibidas e despreparadas perante uma situação cujo resultado, à primeira vista, lhes parece previsivelmente destinada ao fracasso, o que pode ser confirmado pelos depoimentos adiante:

Hoje, nós temos metas! Nós trabalhamos com metas! A meta que foi estipulada, a meta de dez dias torna-se quase impossível cumprir [...]. Esse prazo de dez dias eu acho que ele é irreal. (G2)

Em relação ao setor de avaliação direta, eles conseguem cumprir esses dez dias. [...] Porém, em relação às perícias realizadas pelo plantão não se consegue cumprir esse prazo. (G3)

Impossível cumprir, fazer um laudo de boa qualidade com dez dias! Se a gente for analisar todos os elementos de local de crime, esperar os resultados laboratoriais, [...]. Se a gente for juntar isso tudo, montar as peças realmente, você gasta mais que 30 dias pra fazer, pra entregar um laudo de excelente qualidade. (G4)

Retornando à percepção dos servidores, pelo que se pôde observar, as ações que precedem os fatos importantes na organização policial em estudo têm se resumido a reuniões entre chefias seguidas de notas informativas no boletim interno da Polícia Civil, em geral, noticiando sobre decisões tomadas. E esse fato se repete até em relação à divulgação das metas da organização, ainda que essas se destinem a atingir todos os níveis da instituição e devam ser entendidas e cumpridas por todos os seus membros. Nesse sentido, conforme gráfico 5, entre os servidores de linha pesquisados, 67% se ressentem da falta da divulgação das metas a serem alcançadas pela instituição.

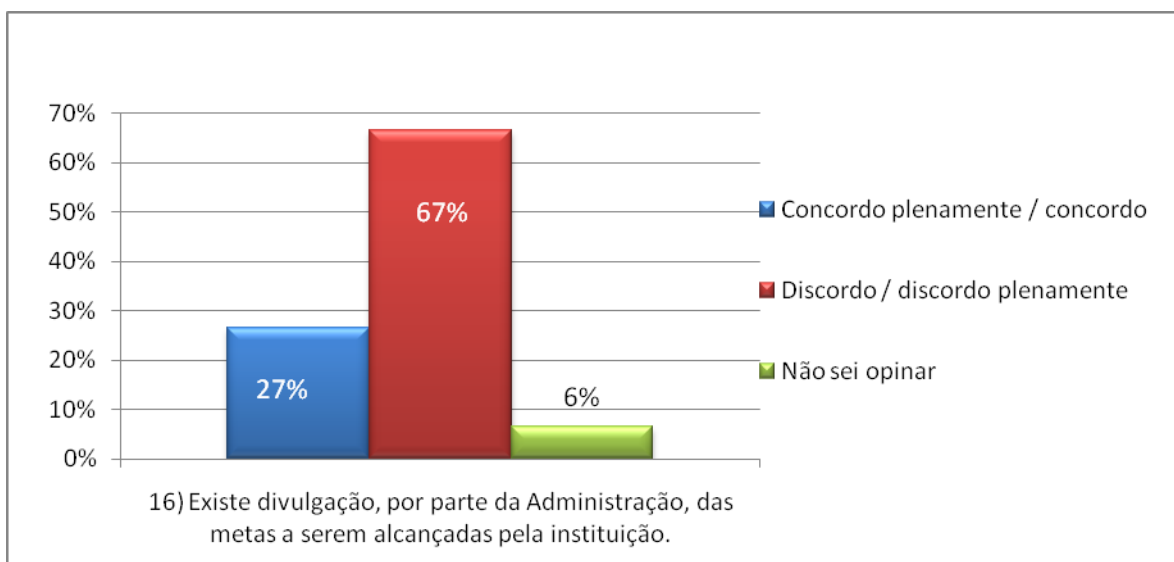


Gráfico 5 - Percepção dos servidores de linha quanto à divulgação de metas da Administração.

Todavia, para alguns servidores

Há divulgação, mas não é solicitada a opinião de quem realiza a atividade-fim. (P3)

Na visão desse respondente, a divulgação ocorre através de

Publicidade no boletim interno, memorandos e circulares internas do IC.

Para o Respondente P22,

Acho que normalmente os peritos ficam presos as suas seções e aos seus laudos e não participam do quadro organizacional do Instituto ou mesmo não procuram se informar.

No entanto, em seguida admite

Muitas vezes as informações sobre projetos, planos de ação e até mesmo melhorias não são repassadas adequadamente. [E que] o conteúdo das reuniões administrativas não é divulgado para o conhecimento dos funcionários da seção.

De certo modo, esse caráter letárgico, displicente e ademocrático da organização em direção à administração baseada no desempenho (KETTL, 2006), em parte, explica os achados da pesquisa no que se refere ao pensamento dos servidores de linha quando o tema versou sobre indicadores de desempenho.

Assim, embora a maioria dos servidores pesquisados (77%) reconheça a existência de indicadores de desempenho monitorando as suas atividades e inclusive afirme (73%) que, no desenvolvimento dessas atividades, leva em conta esses indicadores, na outra extremidade, um percentual considerável discorda desses argumentos, respectivamente, 23% e 24%, querendo dizer que não se importam com isso. Neste sentido, vide os gráficos 6 e 7 adiante.

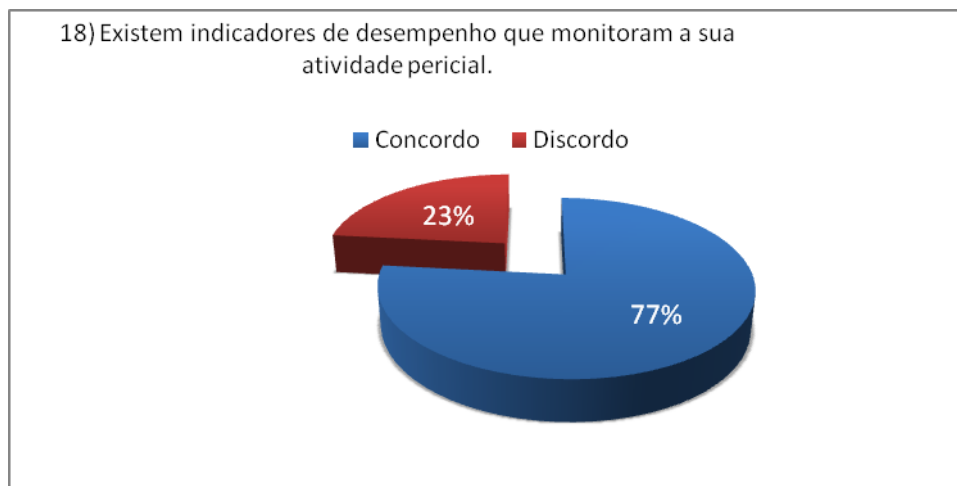


Gráfico 6 - Conhecimento dos peritos acerca da existência de indicadores de desempenho.

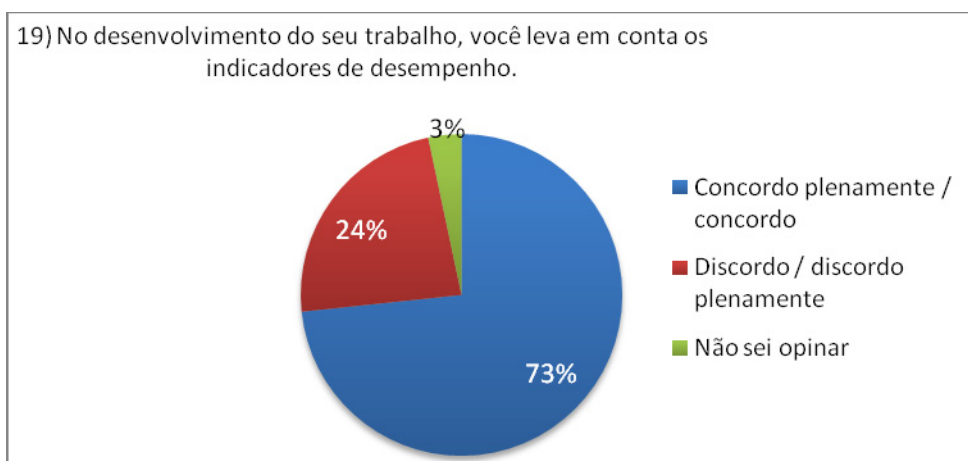


Gráfico 7 – Consideração dos peritos sobre os indicadores de desempenho.

De fato, demonstrando que essas ferramentas ainda não estão sedimentadas, a pesquisa constatou que muitos daqueles que sinalizaram afirmativamente nas assertivas anteriores, ao serem instados a especificar quais indicadores de desempenho utilizavam, apenas 43% dos respondentes mencionaram, de forma direta ou indireta, como sendo o indicador “tempo de conclusão de laudos”. Muito embora, em nenhuma resposta tenha sido citado o nome correto do indicador.

A questão da intempestividade dos laudos periciais do Instituto é antiga, tendo em vista que listagens contendo relações com nomes de peritos e ou de requisições de exames pendentes, ao que parece, sempre foram recorrentes nesse órgão. Para os gestores de linha, o descumprimento de prazos continuamente esteve entre os maiores problemas administrativos sob suas responsabilidades.

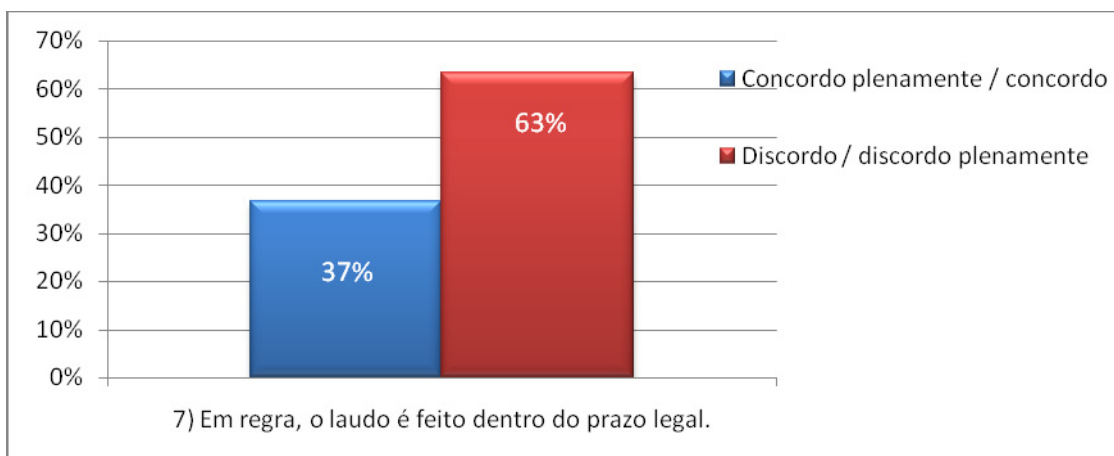


Gráfico 8 - Percepção dos servidores de linha sobre a tempestividade dos laudos periciais.

Apesar disso, se o problema da intempestividade ainda continua atual, conforme apontam os dados (vide gráfico 8), através do acordo de resultados, pelo menos foi dado o primeiro passo na solução do problema, à medida que o torna mais visível e passa a integrá-lo às preocupações dos servidores, pelo que se pode perceber na seguinte fala:

É claro, que quando você é monitorado ou avaliado você dá um jeito. (P17)

E quanto aos destinatários finais, o que pensam a respeito dessa questão?

O prazo, eu falei que é um gargalo, é um problema! Os prazos não atendem às necessidades que a gente tem aqui! Fica a desejar um pouco a questão do cumprimento dos prazos. (C3). (Grifos do autor).

Muitas vezes, a gente tem que requisitar porque não chega a tempo. Talvez nem por culpa dos peritos, mas parece que a delegacia não remete pra gente, ou vai pra lá e não vem pra cá e a gente tem que fazer a requisição em vários processos. Isso atrapalha, porque enquanto esse laudo não chega o Ministério Público se nega de fazer as alegações finais, enquanto não for juntado aos autos. (C7)

No que se refere aos processos de réus presos, raramente o laudo chega a tempo. (C12)

Não, não chega. Via de regra, não chega. **De zero a cem por cento, oitenta por cento dos laudos chegam atrasados.** Uma pequena parte dos laudos chega a tempo. O curioso é que a gente não sabe por que alguns chegam e outros não chegam. (C13). (Grifos do autor).

Realmente quando se trata de réus presos nós temos tido muita dificuldade. No curso da instrução, principalmente com réus presos, muitas vezes há uma morosidade na juntada do laudo. O que pode acarretar um truncamento na

tramitação desse processo [...] e isso realmente gera um prejuízo formal e substancial quanto à tramitação do processo. (C14).

Os laudos nunca atendem aos prazos! Sempre tem que ficar, depois de encerrada a audiência, solicitando os laudos, e, às vezes, isso atrasa bem. Eu acredito que seja o volume e a pequena estrutura da Polícia Civil. Eu acho que a culpa disso tudo é do Estado que não aparelha lá o Instituto de Criminalística pra fazer um bom trabalho. (C18). (Grifos do autor).

Por fim, referindo-se ainda à questão do cumprimento de prazos pelo Instituto de Criminalística, um dos entrevistados (C15) declamou o seguinte verso da música de Noel Rosa:

Espera mais um ano que eu vou ver
Vou ver o que posso fazer
Não posso resolver neste momento
Pois não achei o teu requerimento.
(Espera, espera, espera...)

5.3.3 Para além da avaliação de desempenho

Observada sob a ótica moderna da incessante busca da qualidade e governança³¹, nota-se que os desafios que a administração pública atual enfrenta são enormes. Os cidadãos, mais conscientes, têm acompanhado melhor a gestão pública e as ações de seus governantes; no mesmo compasso, os formuladores de políticas têm procurado aumentar o *ethos* da administração pública para identificá-la melhor com os interesses legítimos, com vistas a uma neutralidade ideológica e à busca de mais racionalidade e eficiência nas suas decisões (BRESSER-PEREIRA, 1996, 1999, 2006). Nessa direção, segundo Bresser-Pereira, além de servir como resposta à recente crise do Estado, a Administração Pública Gerencial surge também como proposta da melhor proteção à *res publica*.

Dentro dessa perspectiva, de igual modo, os objetivos do Choque de Gestão não poderiam se resumir à celebração de acordos de resultados, carregados com seus indicadores implícitos. As propostas dessa nova política são amplas e englobam a melhoria da qualidade e

³¹ Aqui entendida como sendo a capacidade administrativa do Estado de governar com efetividade, dirigindo-se os seus serviços para o atendimento das necessidades dos cidadãos (BATISTA, 1999).

eficiência do serviço público, o alinhamento dos órgãos estatais para com o planejamento do Governo, a maior transparência das instituições públicas, além da criação de uma cultura voltada para a obtenção de resultados, em que se estimula e valoriza os servidores, os dirigentes e os órgãos que cumpram suas metas e atinjam os resultados previstos (MINAS GERAIS, 2003 e 2007).

Sendo assim, é na concretude dessas propostas que se poderão ver alinhadas as pessoas e as organizações com o ideal de um Estado mais justo e efetivo. Naturalmente, os mecanismos de gestão empregados por uma organização pública também contam, sendo fatores determinantes para o seu aprimoramento institucional, com o propósito de atender às políticas públicas da sociedade em que se encontra inserida. Desse modo, não obstante a importância dos indicadores de desempenho, não será a mera criação desses instrumentos de controle e avaliação que terá o condão de alcançar a sintonia almejada.

Nessa dinâmica, de acordo com Kettl (2006), os gestores setoriais desempenham um papel importante, pois a avaliação de desempenho se condiciona à tomada de uma série de passos importantes, entre eles, a definição da missão da agência, das metas e dos objetivos a serem perseguidos.

Wilson (2000) alerta que bons resultados são alcançados por uma organização quando ela define claramente a sua missão e as suas metas. Uma vez definidos esses conceitos, cria-se uma linguagem comum na entidade, possibilitando a coesão entre gestores e servidores de linha.

Missão, visão e metas fazem parte daquilo que se convencionou chamar identidade organizacional, ou “[...] o somatório das maneiras que uma organização escolhe para identificar-se perante seus públicos” (MINAS GERAIS, 2009, p.12). Também se relaciona à identificação dos clientes e de suas necessidades e, principalmente, aos princípios e valores da organização.

Se de um lado o governo estadual obteve êxito nas definições da visão, missão e metas para o seu processo de reforma administrativa (LEMOS, 2009), na ponta oposta, não se pode afirmar o mesmo quanto ao Instituto de Criminalística naquilo que se refere à disseminação e consolidação dos valores propagados pelo Choque de Gestão. Especialmente, no que tange à construção de um planejamento sólido e coerente com as políticas de Estado.

De fato, ao abordar diante dos servidores de linha o modo como a direção do órgão estabelece os rumos da instituição e dissemina os seus valores, políticas e diretrizes organizacionais, considerando as expectativas de todas as partes envolvidas no processo, os resultados não se mostraram congruentes com a política macrogovernamental.

O primeiro passo dessa abordagem ocorreu através da assertiva “O Instituto de Criminalística tem definida a sua identidade organizacional, que seria representada pela sua missão, sua visão de futuro e seus valores institucionais” (gráfico 9). Na sequência, foram apresentados os temas pertinentes ao compartilhamento (gráfico 10) e ao comprometimento (gráfico 11) desses valores entre a organização e os funcionários.

Com essas questões, procurou-se avaliar perante os servidores a percepção deles sobre a identidade organizacional da instituição e o que entendem a respeito desse valor. Embora esse tema esteja em voga entre as organizações e, de fato, seja essencial ao pleno aperfeiçoamento institucional, as respostas à proposição demonstraram uma percepção negativa dos peritos em relação ao desenvolvimento desses valores no Instituto de Criminalística, conforme apontam os resultados, transpostos para os gráficos seguintes:

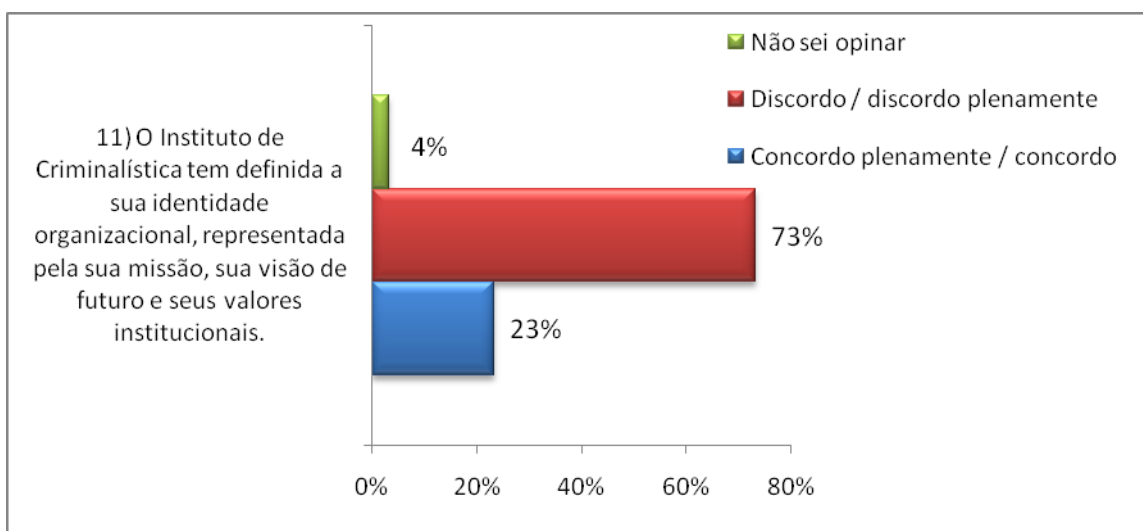


Gráfico 9 – Percepção dos servidores de linha sobre a identidade organização da instituição.

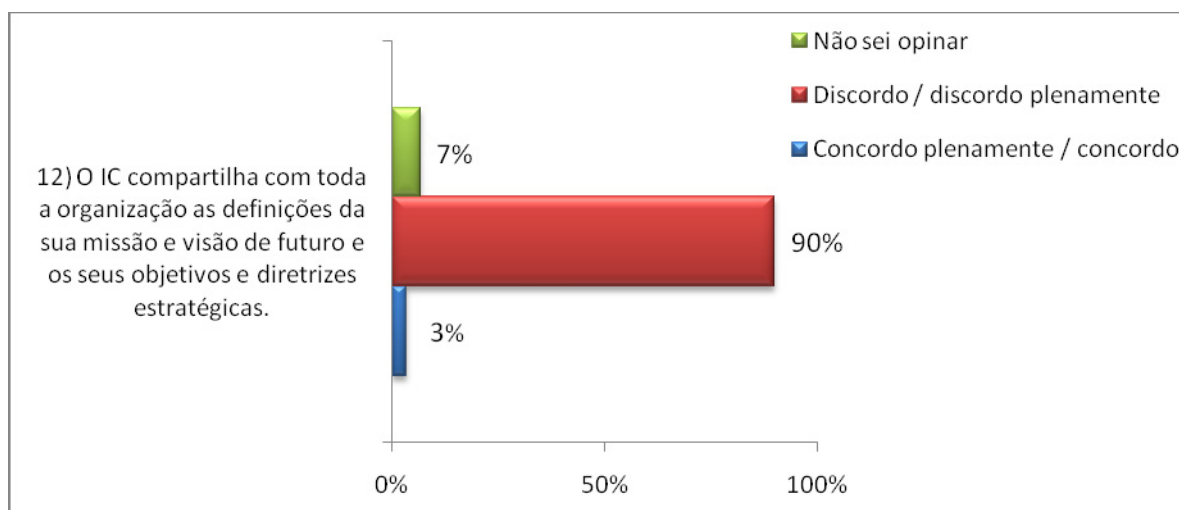


Gráfico 10 - Percepção dos servidores de linha sobre o compartilhamento dos valores institucionais.

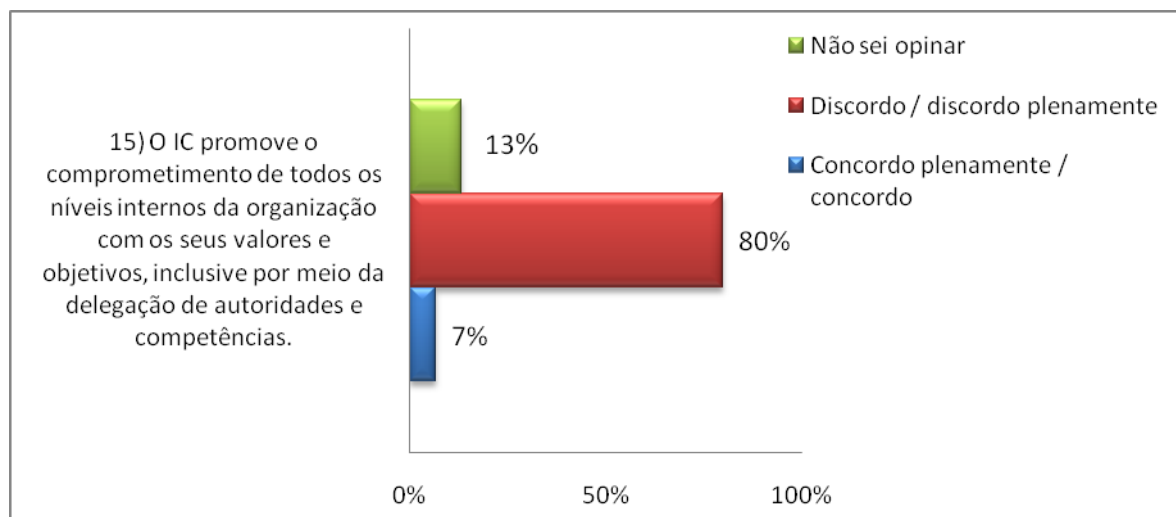


Gráfico 11 - Percepção dos servidores de linha sobre o comprometimento institucional.

Segundo o respondente P3,

O IC está em constante “espera” de alguma mudança. Sua missão (produzir provas objetivas) é realizada com dificuldade por diversas questões e, em meu entendimento, não há visão de futuro.

De acordo com P4,

Não existe nenhuma missão definida. O que deveria ser a missão, a visão e os objetivos não são divulgados, nem cogitados pelos gestores do IC. Ou seja, os peritos fazem os laudos e os expedem dentro do prazo possível.

Por sua vez, P5 alega

Falta planejamento estratégico, visão global, posicionamento definido pelos dirigentes, etc. O IC não tem um LÍDER.

e completa laconicamente,

Acho que não temos este PROJETO.

No entanto, alguns peritos fazem considerações que devem ser observadas. Esses servidores salientam que o Instituto de Criminalística tem uma missão, talvez oculta e não divulgada, mas tem. É assim que entende P22

Pode não ser divulgado apropriadamente, mas a missão e o que pretendem existem.

De fato, isso pode ser percebido nas observações de outros servidores, na medida em que comungam como sendo a missão do Instituto as suas atribuições legais, conforme se infere das falas dos seguintes respondentes:

Missão: fornecer provas técnicas para esclarecimento dos fatos. (P3)

Melhorar a qualidade da prova através de levantamento de local, exames laboratoriais e elaboração de laudo robusto e de qualidade. (P2)

Essa ausência de projetos institucionais demonstra que os administradores do Instituto de Criminalística não reconhecem o atual contexto da gestão pública. Por isso, ambos — ausência de projetos e administradores — foram incisivamente criticados pelos servidores de linha, alguns apontando esse fato como reflexo de uma lacuna de liderança.

E quanto à Polícia Civil, instituição à qual o Instituto de Criminalística pertence, como ela é vista pelos servidores de linha? Essa questão pode ser respondida pelos três gráficos subsequentes.

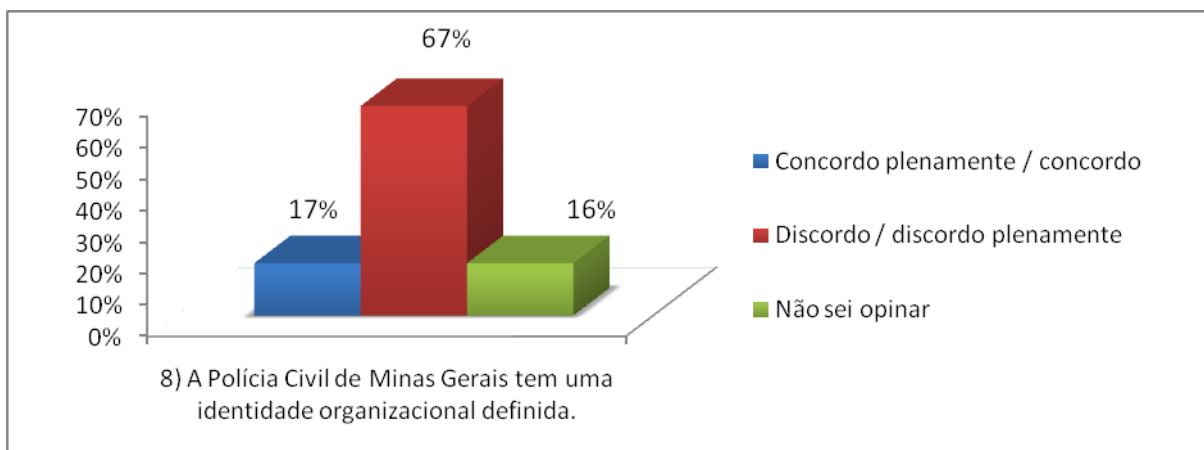


Gráfico 12 - Percepção dos servidores de linha sobre a identidade organizacional da instituição-mãe, Polícia Civil.

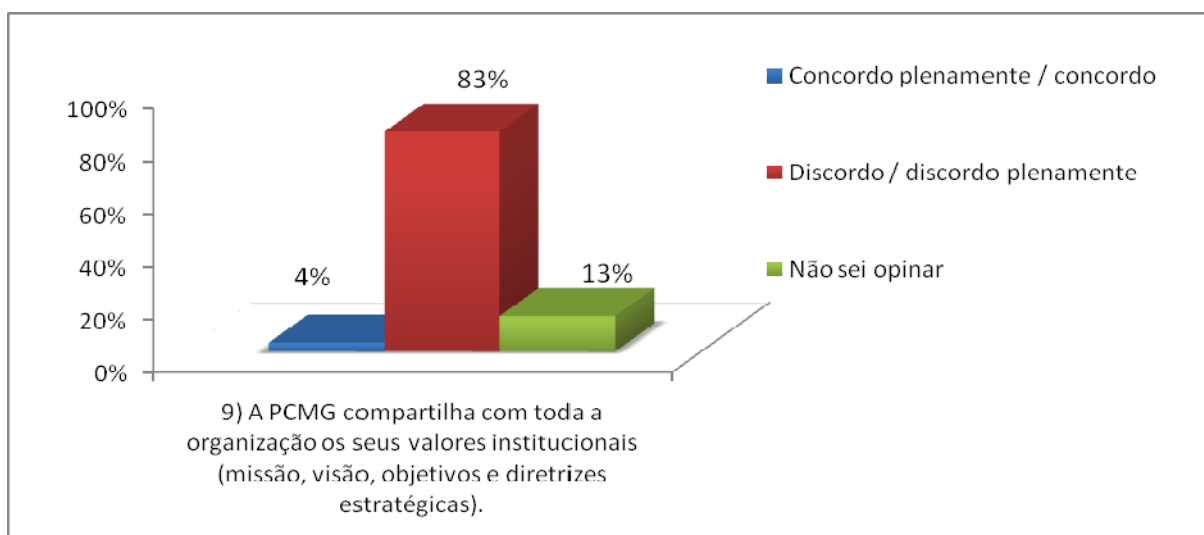


Gráfico 13 - Percepção dos servidores de linha sobre o compartilhamento da identidade organizacional pela Polícia Civil.

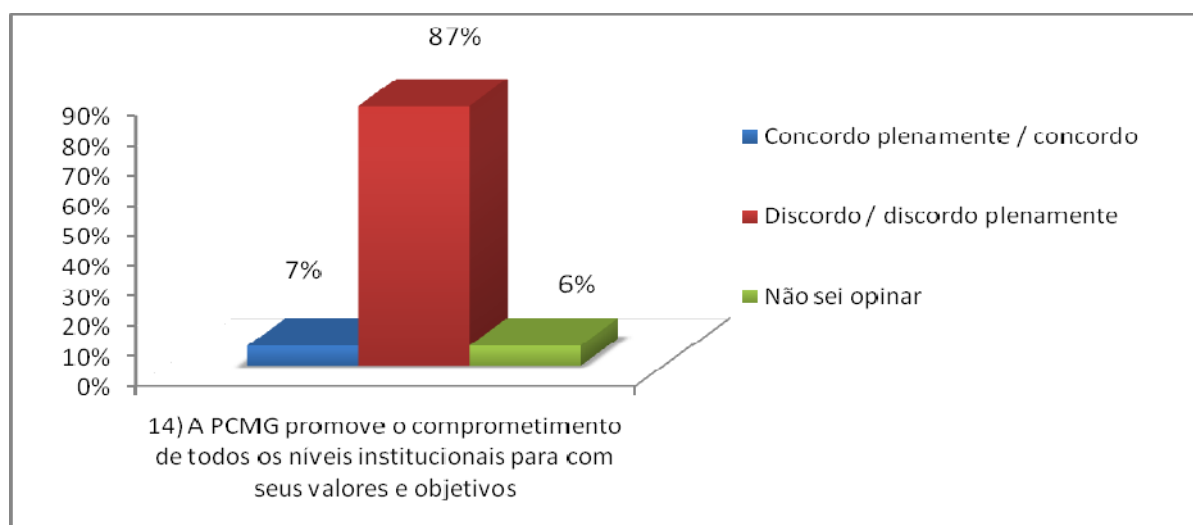


Gráfico 14 - Percepção dos servidores de linha sobre o comprometimento institucional pela Polícia Civil entre os peritos.

De certa forma, pode-se afirmar que essas percepções apresentam uma simetria adequada entre si, tendo em vista o abordado no início deste capítulo, quando se afirmou que o Instituto de Criminalística replica em sua estrutura organizacional e funcional o modelo da instituição-mãe Polícia Civil.

Em descompasso com essas constatações, a Polícia Civil tenta passar ao público a imagem de uma organização calcada nos princípios gerenciais que devem reger a boa administração, os quais privilegiam as pessoas, as informações e a gestão participativa, entre outros valores, consoante pode ser deduzido do autorretrato da instituição reproduzido na figura 4 adiante. Tal fato confirma pesquisa de Spink (1997), em que o autor demonstra a dificuldade de se alinhar discurso e prática administrativa.



Figura 4 – Autoimagem gerencial da Polícia Civil de Minas Gerais. Fonte: Revista Ágora.

Disponível em <http://www.sesp.mg.gov.br/internas/gestao/revista.pdf>.

Conforme Wilson (2000), para as empresas privadas, a definição de missão e metas ocorre de forma natural, tendo em vista que esses atributos compõem a cultura organizacional dessas entidades. Por outro lado, com as organizações públicas, isso não acontece comumente. No entanto, adverte esse autor que as organizações públicas também necessitam ter objetivos claramente estabelecidos. Se isso não ocorre, não se formará uma simbiose entre os servidores e a organização, podendo ocasionar perda de qualidade e

difficuldade no alcance das metas. Além do mais, prossegue Wilson, uma vez que a cultura dos funcionários é conformada pelos imperativos das situações cotidianas vividas por eles, na ausência de uma estrutura organizacional consolidada, em que os papéis de cada ator estejam fracamente definidos, esses trabalhadores tendem a agir conforme as suas predisposições. Predisposições essas advindas de suas experiências anteriores, sensibilizadas por padrões profissionais, ideologias políticas e talvez suas próprias características de personalidade (WILSON, 2000).

Sendo assim, esses dados expõem uma fraqueza do Instituto no assunto, considerando que as políticas de desenvolvimento institucional devem ser planejadas pelo corpo diretor da instituição e, a partir de então, disseminadas entre os funcionários.

Com efeito, a consequência prática desses achados se revela em alguns diagnósticos feitos pelos próprios clientes do Instituto de Criminalística, por meio de mais essas observações:

Às vezes, a gente sente que o trabalho da perícia é feito de uma maneira superficial. Os peritos poderiam ter se dedicado mais na análise e aprofundado mais, discutido mais as questões que são colocadas. Muitas vezes a gente sente que houve uma burocratização na elaboração da perícia. A perícia é feita, vamos dizer assim, pra atender a uma solicitação administrativa e não pra solucionar o caso e ajudar na descoberta daquilo que se está investigando. A gente sente que às vezes é mais pra cumprir um papel do que propriamente solucionar uma questão. (C13)

[...] teve uma manifestação lá no Instituto de Criminalística, já que é pra ser franco, onde os peritos se reuniram, ligaram pra juíza e pediram pra ela não mandar pra lá os pedidos de perícia em telefone celular porque estavam atolados de serviço. É como se eu [promotor] ligasse pro delegado e falasse pra ele deixar de atuar porque eu tô cheio de serviço. (C11)

Esse quadro revela, com base em Lipsky (2010), que, analogamente aos *street-level bureaucrats*, os peritos criminais, em resposta às incertezas e pressões do seu ambiente, durante a rotina de trabalho, tomam decisões individuais que acabam se tornando a política pública efetiva executada em nome do Instituto de Criminalística. Além do mais, esse fato específico narrado aponta que, embora possam ter persistidos os objetivos principais da organização, a decisão dos servidores visou atender as suas necessidades imediatas (através da diminuição da demanda) em detrimento dos objetivos dos clientes (atender à demanda).

Segundo Lipsky (2010), diante da ausência de condições objetivas e claras de resultados aliada ao menor envolvimento das chefias, os servidores de linha fazem as suas próprias interpretações do trabalho. Ocasão em que podem aproveitar para ajustá-las a

objetivos e situações específicas. Portanto, demonstra também que as decisões dos servidores de linha derivam das condições e situações de trabalho, do grau de envolvimento dos chefes e da oferta e demanda de recursos (LIPSKY, 2010).

6. CONCLUSÃO

O Choque de Gestão corresponde a uma política pública cuja finalidade é transformar o perfil administrativo do serviço público estadual, visando melhorar o seu desempenho e a qualidade de vida em Minas Gerais. Para isso, essa política toma como referencial as concepções da Nova Administração Pública, a qual propõe a adoção de valores e orientações para o setor público, pautados em princípios administrativos consagrados na gestão privada. Com essa nova postura, objetiva-se modernizar a burocracia pública, inclusive transformando o comportamento dos gestores e servidores públicos, tornando-os mais comprometidos com o *ethos* republicano. Os formuladores do Choque de Gestão, atuando a partir da instância superior de governo, esperam que as concepções e práticas idealizadas por essa política sejam aceitas por aqueles envolvidos no cotidiano do serviço público e, sobretudo, colaborem para a sua efetiva implementação. Para isso, os formuladores utilizam-se de diversas ferramentas e estratégias de gestão, tais como planejamento estratégico, avaliações de desempenho, reestruturação de carreiras, entre outras.

No entanto, o Choque de Gestão é uma política que ainda está construindo a sua implantação. Isto é, não se pode dizer que pelo simples fato de ser emanada do poder público ela esteja plenamente efetivada, com todas as suas diretrizes servindo como modelo de funcionamento e sendo aplicadas integralmente nos órgãos e entes públicos mineiros. Afinal de contas, torna-se visível que diversos conceitos propalados por essa política confrontam-se com valores que ainda vigem no serviço público estadual, derivados de práticas anteriores, onde, até então, predominava incontestavelmente o modelo weberiano.

Neste estudo de caso, para se entender a lógica da assimilação ao Choque de Gestão, foi necessário voltar-se para o processo interno do Instituto de Criminalística. A gênese organizativa dessa instituição pode ser revelada a partir da sua trajetória histórica, erigida para reproduzir o modelo weberiano. O Instituto de Criminalística foi condicionado por práticas e procedimentos da visão burocrática, os quais ainda são considerados os únicos válidos para se atingir os seus objetivos institucionais. Por conseguinte, a sua administração ainda encontra-se norteadada por reformas estruturais e pelo incrementalismo. Mais servidores, mais equipamentos, mais espaço físico e mais recursos financeiros são as únicas soluções avistadas para se alcançar os objetivos. São fatores institucionalizados no órgão, portanto, são as práticas consideradas válidas para se atingir os fins.

Contrapondo-se a essa lógica, temos a visão dos formuladores do Choque de Gestão. Para esses, as organizações públicas não podem ficar inertes às transformações da sociedade. Elas têm que se modernizar, adotando novos valores e orientações que visam a busca da eficiência e a melhoria da qualidade dos serviços prestados de forma a consolidar um papel mais efetivo para a atuação estatal. Para tanto, as organizações públicas devem abandonar a ótica puramente burocrática e assumir posturas mais ativas e gerenciais, inclusive no que diz respeito à gestão dos servidores, onde deve ser privilegiado o comprometimento em preferência ao controle puro.

O Choque de Gestão, na medida em que se utilizou da força da lei, mudou vários aspectos da administração pública mineira. Assim, planejamento estratégico, contrato de gestão, avaliações e indicadores de desempenho, entre outras iniciativas, entraram na dinâmica do serviço público estadual e se tornaram importantes instrumentos de apoio às decisões políticas do Governo. Condição que jamais houvera sido posta em execução. Apesar disso, no que se refere ao Instituto de Criminalística, a administração desse órgão não conseguiu incorporar aos seus conceitos as diretrizes aventadas pelo Choque de Gestão. Ou seja, quando confrontada a prática desse órgão com as propostas do Choque de Gestão, verifica-se que ainda não fazem parte da doutrina de seus gestores as inovações propostas pela Nova Administração Pública que mudariam o eixo administrativo do Instituto de Criminalística, apoiado único e exclusivamente sobre o modelo weberiano, para pontos de vista mais amplos e objetivos. Por exemplo, uma vez concebidos e postos em execução, a avaliação de desempenho individual e o indicador de desempenho institucional, duas ferramentas gerenciais impostas pelo Choque de Gestão, tão logo transpostos para o Instituto de Criminalística ganharam um viés de procedimento burocrático. E desta forma passaram a ser vistos e utilizados. Ou seja, esses indicadores tiveram as suas essências modificadas e, por conseguinte, deixaram de se debruçar sobre os processos gerenciais da instituição e passaram a ter como enfoque o cumprimento de regras e rotinas.

Isso aponta para um aspecto importante: o papel dos atores responsáveis pelas diretrizes da política dentro das instituições. No caso do Instituto de Criminalística, os resultados das análises de campo aportam para a existência de hiatos e divergências entre as ações dos gestores e os pressupostos do Choque de Gestão. De fato, os gestores de carreira ocupantes das posições chave na hierarquia do Instituto de Criminalística ainda conduzem o processo diário dessa instituição conforme suas orientações pessoais, portanto, em prejuízo das políticas públicas emanadas do Choque de Gestão.

Por sua vez, os servidores de linha também têm as suas expectativas e aspirações em relação a essa política, e, consoante essas expectativas e aspirações, esses atores podem concordar, ou não, com o que está sendo proposto pelo Choque de Gestão. Desta forma, consoante avaliado, esses servidores, dentro das suas instâncias de participação, ora atuam como agentes de resistência que, como tal, exercem pressão contra a implantação de certas medidas da política, ora como colaboradores que ajudam na sua implementação.

Portanto, a implantação efetiva das diretrizes preconizadas pelo Choque de Gestão nos órgãos da administração direta está condicionada à adesão dos gestores e servidores as suas propostas. Se esses atores estiverem dispostos a trilhar os caminhos do Choque de Gestão, maiores serão os avanços dessa política. Caso contrário, se a adesão for fraca, mesmo que o Choque de Gestão use seu poder coercitivo para impor as suas diretrizes, todavia, *interna corporis*, cada órgão conduz a seu modo esse processo. Então, nessas situações poderão remanescer procedimentos antigos, que, de certo modo, serão resistências às novas diretrizes.

Desta forma, o papel da instância governamental deve ser o de convencer os diversos atores envolvidos na implementação da política (gestores e servidores) acerca da validade de suas propostas a fim de se criar uma relação de forças mais favorável à implantação das políticas públicas. Sendo assim, uma etapa importante a ser vencida pelos formuladores será responder à pergunta: como fazer chegar aos gestores e servidores dos órgãos de linha a agenda política do Governo? Fazer com que os escalões inferiores do governo adiram às ideias do Choque de Gestão, tornando mais efetiva a sua implementação, trata-se de vital importância, uma vez que eles, nas instâncias das quais participam, podem contribuir para a mudança institucional como vozes dissonantes dos discursos de manutenção do modelo tradicional de administração pública.

Certamente, uma estratégia para o desenvolvimento e sucesso de um projeto de política pública reside em construir mecanismos de participação dos atores envolvidos, onde o arranjo institucional deve se realizar com base na cooperação e no diálogo transparente entre os formuladores e os executores. Essa proposta permite a formação de uma visão sistêmica pelos atores participantes do processo e os induz a abandonarem concepções compartimentalizadas presentes na sistemática de trabalho dos órgãos públicos como característica das administrações estritamente burocráticas. Além de tudo, isso diminui a assimetria de informação, tornando-se mais previsível os planejamentos e evitando-se comportamentos oportunistas.

Este estudo apresenta diversas limitações, algumas delas inerentes à própria atividade de pesquisa. Por essa razão, seria interessante a sua posterior retomada, através da ampliação a outras unidades da administração direta de Minas Gerais, para que auxilie na descoberta de novos resultados que possam corroborar ou até mesmo refutar aqueles aqui relatados.

7. REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático**: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (org). Reforma do Estado e da Administração Pública Gerencial. 7 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

_____, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos Vinicius. **A formação da burocracia brasileira**: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Sílvia (org). Burocracia e politicano Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

ALVES, Ana Carolina Timo. As reformas em Minas Gerais: choque de gestão, avaliação de desempenho e alterações no trabalho docente. In: **VI Seminário da Redestrado sobre Regulação Educacional e Trabalho Docente**, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em <http://www.fae.ufmg.br/estrado/cd_viseminario/trabalhos/eixo_tematico_1/as_reformas_em_mg_choqueu_gestao.pdf>. Acesso em 18 mar. 2011.

BARZELAY, Michael. **The new public management**: improving research and policy dialogue. Berkeley: University of California, 2001.

BATISTA, Fábio Ferreira. A avaliação da gestão pública no contexto da reforma do **aparelho do estado**. Brasília: mai. 1999 Disponível em <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_99/td_644.pdf>. Acesso em 11 jan. 2010.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do estado**: entre eficiência e democratização. Barueri: Manole, 2003.

BINDÉ, Jérôme. Complexidade e crise da representação. In MENDES, Cândido (org.). **Representação e complexidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE. **Plano diretor de reforma do aparelho do estado**. Brasil: Presidência da República, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/plandi.htm>. Acesso em: 23 fev. 2011.

_____. **Código de processo penal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689Compilado.htm>. Acesso em: 23 fev. 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 47, nº 1, mai/ago 1996.

_____. **Reforma do estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34, 1998.

_____. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. In: PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Leticia (org). **Administração pública gerencial**: a reforma de 1995. Brasília: Editora UnB, 1999.

_____. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 52, nº 1, p. 5-24, jan./mar. 2001.

_____. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (org). **Reforma do estado e da administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

_____. **Construindo o estado republicano**: democracia e reforma da gestão pública. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2009.

CASTRO, Cláudio de Moura. **A prática da pesquisa**. São Paulo: Mcgraw - Hill do Brasil, 1977.

CATTANI, Antônio David. **Dicionário crítico sobre trabalho e tecnologia**. Petrópolis: Vozes / Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2002.

COUTINHO, Marcelo James Vasconcelos. Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual. Brasília: **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 51, nº 3, p. 40-73, jul./set. 2000.

CORRÊA, Izabela Moreira. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, vol. 41, nº 3, p. 487-504, mai./jun. 2007.

CROZIER, Michel. **O fenômeno burocrático**: ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernos e suas relações, na França, com o sistema social e cultural. Brasília: Ed. UnB, 1981.

DUARTE, Kênnya *et al.* Acordo de resultados. In: VILHENA, Renata *et al.* **O choque de gestão em Minas Gerais**: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: UFMG, p. 95-127, 2006.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **O futuro dos welfare state na nova ordem mundial**. São Paulo: Lua Nova, 1995.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araujo. **Políticas públicas**: Definição evolução e o caso brasileiro na política social. In DANTAS, Humberto; JUNIOR, José Paulo M. (orgs). Introdução à política brasileira. São Paulo: Paulus, 2007.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1987.

_____. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2007.

GIRGLIOLI, Pier Paolo. Burocracia. In BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (orgs). **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, v. I, 2009.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Gestão por resultados e eficiência na administração pública**: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais. Tese (Doutorado em Administração Pública). São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2009.

GUIMARÃES, Tadeu Barreto; ALMEIDA, Bernardo. O duplo planejamento. In: VILHENA, Renata *et al.* **O choque de gestão em Minas Gerais**: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

HAYEK, Friedrich August von. **O caminho da servidão**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HOOD, Cristopher. A public management for all seasons? **Public administration**, v. 69, p. 3-19, 1991. Disponível em: <<http://newdoc.nccu.edu.tw/teasylabus/110041265941/Hood%20NPM%201991.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2011.

IBGE. População de Minas Gerais. **Resultados do censo 2010**. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas_pdf/total_populacao_minas_gerais.pdf>. Acesso em 3 mar. 2012.

KETTL, Donald F. **A revolução global**: reforma da administração do setor público. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (org). Reforma do Estado e da Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

LEMOS, Carolina Siqueira. **Gestão pública orientada para resultados**: avaliando o caso de Minas Gerais. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009.

LIPSKY, Michael. **Street Level Bureaucracy**: Dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

MARINI, Caio; MARTINS, Humberto Falcão. Um governo matricial: estruturas em rede para a geração de resultados de desenvolvimento. In: **IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Madrid, 2004. Disponível em <<http://www.seger.es.gov.br/cesg/>>. Acesso em 2 abr. 2012.

_____. Uma metodologia de avaliação de políticas de gestão pública. In **XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Ciudad de Guatemala, 2006. Anais... Guatemala: Consad, 2006.

MARTINS, Humberto Falcão. Administração para o desenvolvimento: a relevância em busca da disciplina. In: LEVY, E.; DRAGO, P. A. (orgs.). **Gestão pública no Brasil contemporâneo**. São Paulo: FUNDAP, p. 40-55, 2005.

MINAS GERAIS (Estado). **Plano mineiro de desenvolvimento integrado**. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, 2003. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/publicacoes/plano_mineiro_des_integrado.asp>. Acesso em: 17 fev. 2011.

_____. **Decreto 44559, de 29 de jun. de 2007**. Regulamenta a avaliação de desempenho individual do servidor estável ocupante de cargo efetivo e do detentor de função pública da administração pública direta, autárquica e fundacional do poder executivo estadual. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html>>. Acesso em: 17 abr. 2012.

_____. **Lei 17600, de 1º. de jul. de 2008a**. Disciplina o acordo de resultados e o prêmio por produtividade no âmbito do poder executivo e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html>>. Acesso em: 17 abr. 2012.

_____. **Decreto 44873, de 14 de ago. 2008b.** Regulamenta a Lei nº 17.600, de 1º jul. 2008, que disciplina o acordo de resultados e o prêmio por produtividade no âmbito do poder executivo e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html>>. Acesso em: 17 abr. 2012.

_____. **O guia de modelagem organizacional.** Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, 2009. Disponível em: <http://www.serha.mg.gov.br/arquivos/destaques/Guia_de_Modelagem_17_12_Versao_Final.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2012.

MOTTA, Fernando C. Prestes.; VASCONCELOS, Isabella G. **Teoria geral da administração.** 3 ed. São Paulo: Thomson Learning, 2006.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. Modernizando a repressão: a Usaid e a polícia brasileira. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, vol. 30, nº 59, p. 237-266, 2010.

NEVES, Fernanda de Siqueira; MELO, Frederico César da Silva. O Estado para resultados em Minas Gerais: inovações no modelo de gestão. In: **XII Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de La Administración Pública**, San Domingo, 2007. Anais... San Domingo: Consad, 2007.

NISKANEN, William A. **Bureacracy and public economics.** Aldershot: Edward Elgar, 1994.

_____. **Reflections of a political economist:** selected articles on government policies and political processes. Washington DC: Cato Institute, 2008. Disponível em <<http://www.cato.org/store/books/reflections-political-economist-selected-articles-government-policies-political-processes-hard>>. Acesso em 17 mai. 2012.

OLIVEIRA, Clarice Gomes de. O servidor público brasileiro: uma tipologia da burocracia. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 56, nº 3, p. 269-302, 2007.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. RIANI Flávio. Limitações e conseqüências do ajuste fiscal do estado de Minas Gerais no governo Aécio Neves. In: **X Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de La Administración Pública**, Santiago, 2005. Anais... Santiago: Consad, 2005.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo:** como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicação, 1998.

OSBORNE, Stephen P. The (new) public governance: a suitable case for treatment? In: OSBORNE, Stephen P, (org). **The new public governance? emerging perspectives on the theory and practice of public governance**. New York: Routledge, 2010.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

_____. **Por uma nova gestão pública**: reinserindo o debate a partir das práticas possíveis. In CUNHA, Alexandre dos Santos; MEDEIROS, Bernardo Abreu de; e AQUINO, Luseni Maria C. de (orgs). **Estado, instituições e democracia: república**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2010/Livro_estadoinstituicoes_voll.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2012.

PRIETO, Vanderli Correia; CARVALHO, Marly Monteiro de, FISCHMANN, Adalberto Américo. Análise comparativa de modelos de alinhamento estratégico. **Revista Produção**. São Paulo, vol. 19, nº. 2, p. 317-331, mai./ago. 2009.

PRZEWORSKI, A. **Democracia e mercado**: reformas políticas e econômicas na Europa Oriental e na América Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

QUEIROZ, Roberta Graziella Mendes. **Choque de gestão em Minas Gerais (2003-2010)**: um exemplo de inovação no setor público? Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

QUEIROZ, Roberta Graziella Mendes; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. **Inovação no setor público**: uma análise do choque de gestão (2003-10) sob a ótica dos servidores e dos preceitos teóricos relacionados à inovação no setor público. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 44, nº 3, p. 679-705, mai./jun. 2010.

SAPORI, Luís Flávio. A administração da justiça criminal numa área metropolitana. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, ano 10, nº 29, p. 143-157, out. 1995.

_____; ANDRADE, Scheilla Cardoso P. de. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**. Porto Alegre, v. 8, nº 3, p. 428-453, set./dez. 2008.

SARAVIA, Enrique. Introdução a teoria da política pública. In SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org). **Políticas públicas**: coletânea, v. 1. Brasília: ENAP, p. 21-42, 2006

SENGE, Peter M. **The fifth discipline**: the art and practice of the learning organization. New York: Currency Doubleday, 1990

SILVA, Adélia Aranã Braga da. **Histórico do Instituto de Criminalística**. Belo Horizonte: 1999. Mimeo.

SILVA, Jomara *et al.* Reestruturação das Carreiras. In: VILHENA, Renata *et al.* **O choque de gestão em Minas Gerais**: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: UFMG, p. 191-210, 2006.

SILVA, Jomara; FERREIRA, Afonso. Realinhamento de Competências. In: VILHENA, Renata *et al.* **O choque de gestão em Minas Gerais**: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: UFMG, p. 191-210, 2006.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Weber e a burocracia. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 38, v.109, nº 4, p. 79-88, 1981.

_____. **Tem razão a administração?** Ensaios de teoria organizacional. Ijuí: Unijuí, 2008.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo penal**. São Paulo: Saraiva, 2001.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **Policing. Forensic services and infrastructure**. Disponível em <http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/cjat_eng/Forensic_services_and_infrastructure.pdf>. Acesso em 16 fev. 2011.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Direito fundamental à boa administração e governança**: democratizando a função administrativa. Tese de pós-doutorado. Rio de Janeiro: Ebape, 2010. Disponível em <<http://virtualbib.fgv.br/dspace/handle/10438/6977>>. Acesso em 25 fev. 2011.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de pesquisa em administração**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

_____. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; ZOUAIN, Deborah Moraes. Organizadores. **Pesquisa Qualitativa em Administração**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Introdução. In: VILHENA, Renata *et al.* **O choque de gestão em Minas Gerais**: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: UFMG, p. 21-42, 2006.

VILHENA, Renata. Rumo à Segunda Geração do Choque de Gestão. In: VILHENA, Renata. *et al.* **O choque de gestão em Minas Gerais**: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: UFMG, p. 351-356, 2006.

VILHENA, Renata *et al.* Uma agenda para o crescimento econômico e social. **Revista Gestão Minas** - construindo um novo tempo. Belo Horizonte, ano I, nº 1, p. 14-16, jul. 2007.

WEBER, Max. **Ensaio em sociologia**. Rio de Janeiro: LTC Livros Técnicos e Científicos Editora, 1982.

_____. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Vol. 1. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

WILSON, James Q. **Bureaucracy**: what government agencies do and why they do it. New York: Basic Books, 2000.

ZARZUELA, José Lopes. **Temas fundamentais de criminalística**. Porto Alegre: Sagra - D.C. Luzzatto, 1995.

APÊNDICE A - Roteiro para o questionário junto aos servidores de linha

Caro colega Perito Criminal,

Esta pesquisa faz parte de uma dissertação de mestrado em curso na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, patrocinado pela SENASP/MJ.

O objetivo é fornecer subsídios que auxiliem o aperfeiçoamento da Perícia Criminal, através da melhoria dos serviços prestados pelo Instituto de Criminalística à sociedade e também da qualidade do nosso ambiente de trabalho. Portanto, a sua colaboração é extremamente importante para o alcance desses objetivos.

As questões encontram-se dispostas nas folhas seguintes. Em princípio, assinale com um X a resposta que melhor expresse sua percepção, mas como é importante saber mais dessa sua percepção, as linhas deixadas em branco servem **para informações adicionais que você julgar relevante**.

Antecipadamente agradeço a sua valiosa colaboração.

Atenciosamente,

Márcio Jacinto de Souza e Silva

Pesquisador

<i>Data</i>	_____/_____/2011
-------------	------------------

IDENTIFICAÇÃO DO RESPONDENTE					
<i>Nome (opcional)</i>					
<i>Sexo</i>	Masculino			Feminino	
<i>Faixa etária</i>	21-30	31-40	41-50	51-60	61-70
<i>Ano de ingresso na Perícia Criminal</i>					
<i>Área de atuação (no IC)</i>					
<i>Deseja o sigilo da fonte?</i>	SIM			NÃO	

QUESTÕES PROPOSTAS

1) A principal finalidade da Perícia Criminal é prover objetiva e oportunamente informações para as múltiplas fases da investigação e do processo criminal. Sendo assim, a atividade pericial atualmente desenvolvida por você atende a essa finalidade.

Concordo plenamente	
Concordo	
Discordo plenamente	
Discordo	
Não sei opinar	

Comente sucintamente o que desejar.

2) Informe quais fatores você considera que mais prejudicam o alcance da finalidade descrita anteriormente.

3) A ausência do laudo pericial dificulta a apuração da verdade real dentro do processo criminal.

Concordo plenamente	
Concordo	
Discordo plenamente	
Discordo	
Não sei opinar	

Comente sucintamente o que desejar.

- 4) No tocante à clareza, em regra, o laudo pericial é de boa qualidade.

Concordo plenamente	
Concordo	
Discordo plenamente	
Discordo	
Não sei opinar	

Comente sucintamente o que desejar.

- 5) Em relação a sua consistência, em regra, o laudo pericial é de boa qualidade.

Concordo plenamente	
Concordo	
Discordo plenamente	
Discordo	
Não sei opinar	

Comente sucintamente o que desejar.

- 6) No tocante à precisão, em regra, o laudo pericial é de boa qualidade.

Concordo plenamente	
Concordo	
Discordo plenamente	
Discordo	
Não sei opinar	

Comente sucintamente o que desejar.

- 7) Em regra, o laudo é feito dentro do prazo legal.

Concordo plenamente	
Concordo	
Discordo plenamente	
Discordo	
Não sei opinar	

Comente sucintamente o que desejar.

- 8) A Polícia Civil de Minas Gerais (PCMG) tem uma identidade organizacional definida, representada pela sua missão (o que a PCMG faz), sua visão de futuro (o que a instituição deseja ser) e seus valores institucionais (ideais que acredita e valoriza).

Concordo plenamente	
Concordo	
Discordo plenamente	
Discordo	
Não sei opinar	

Comente sucintamente o que desejar.

9) A PCMG compartilha com toda a organização as definições da sua missão e visão de futuro e os seus objetivos e diretrizes estratégicas.

Concordo plenamente	
Concordo	
Discordo plenamente	
Discordo	
Não sei opinar	

Comente sucintamente o que desejar.

10) Poderia citar o que você acha que são a missão, a visão e os objetivos e diretrizes estratégicas da PCMG?

11) O Instituto de Criminalística (IC) tem definida a sua identidade organizacional, que seria representada pela sua missão (o que o IC faz), sua visão de futuro (o que instituição deseja ser) e seus valores institucionais (ideais em que acredita e valoriza).

Concordo plenamente	
Concordo	
Discordo plenamente	
Discordo	
Não sei opinar	

Comente sucintamente o que desejar.

12) O IC compartilha com toda a organização as definições da sua missão e visão de futuro e os seus objetivos e diretrizes estratégicas.

Concordo plenamente	
Concordo	
Discordo plenamente	
Discordo	
Não sei opinar	

Comente sucintamente o que desejar.

13) Poderia citar o que você acha que são a missão, a visão e os objetivos e diretrizes estratégicas do IC?

14) A PCMG promove o comprometimento de todos os níveis (carreiras e órgãos) da organização com os seus valores e objetivos, inclusive por meio da delegação de autoridades e competências.

Concordo plenamente	
Concordo	
Discordo plenamente	
Discordo	
Não sei opinar	

Comente sucintamente o que desejar.

15) O IC promove o comprometimento de todos os níveis internos da organização com os seus valores e objetivos, inclusive por meio da delegação de autoridades e competências.

Concordo plenamente	
Concordo	
Discordo plenamente	
Discordo	
Não sei opinar	

Comente sucintamente o que desejar.

16) Existe divulgação, por parte da Administração, das metas a serem alcançadas pela instituição.

Concordo plenamente	
Concordo	
Discordo plenamente	
Discordo	
Não sei opinar	

Comente sucintamente o que desejar.

17) Se afirmativa ou parcialmente afirmativa a resposta anterior, poderia citar exemplos de divulgação.

18) Existem indicadores de desempenho que monitoram a sua atividade pericial.

Concordo	
Discordo	
Não sei opinar	

Se afirmativa a resposta, poderia dizer quais você utiliza?

19) No desenvolvimento do seu trabalho, você leva em conta os indicadores de desempenho.

Concordo plenamente	
Concordo	
Discordo plenamente	
Discordo	
Não sei opinar	

Comente sucintamente o que desejar.

20) Poderia dizer a(s) qual(is) finalidade(s) o(s) indicador(s) atende(m)?

21) Você recebe retorno (*feed back*) dos indicadores de desempenho que monitoram a sua atividade pericial.

Sim	
Não	
Não sei opinar	

22) Em relação à forma de poder exercida por seus superiores, você a classifica como (**neste item pode-se marcar mais de uma opção**):

Rígida, pautada em muitos procedimentos e normas	
Bastante hierárquica	
Centralizadora, sem envolvimento e comprometimento dos funcionários	
Participativa, com envolvimento e comprometimento dos funcionários	
Participativa, com prestígio para o trabalho em equipe	
Participativa, com prestígio para a comunicação interpessoal	
Não sei opinar	
Nenhuma das opções anteriores (explique)	

Comente sucintamente o que desejar.

23) Em qual(is) área(s) abaixo você percebe que houve sinais recentes de mudanças no IC (**neste item pode-se marcar mais de uma opção**):

Tecnologia	
Recursos humanos/gestão de pessoas	
Planejamento estratégico	
Gestão da informação	
Não sei opinar	
Outras (discrimine)	
Nenhuma delas	

Comente sucintamente o que desejar.

24) Em razão das mudanças acima, o seu trabalho foi impactado:

Positivamente	
Negativamente	
Não houve impacto	
Marquei opção “nenhuma delas” no item anterior	
Não sei opinar	
Outras (discrimine)	

Comente sucintamente o que desejar.

25) Qual(is) fator(es) abaixo você percebe que o impede(m) de ter um desempenho profissional melhor (**neste item pode-se marcar mais de uma opção**):

Equipamentos/tecnologia	
Treinamento profissional	
Relacionamento humano	
Transparência institucional	
Excesso de trabalho	
Estrutura física do ambiente de trabalho	
Não sei opinar	
Outras (discrimine)	

Comente sucintamente o que desejar.

26) Você avalia a necessidade de alguma reforma da Perícia Criminal? Se positivo, com que amplitude e urgência?

APÊNDICE B - Roteiro para a entrevista com o grupo de gestores

G1- A ONU, através de seu departamento especializado em combates a drogas e crimes, destaca a Perícia Criminal como a chave para um Sistema de Justiça Criminal justo e efetivo, uma vez que a Perícia provê informações objetivas para as múltiplas fases diferentes da apuração do delito criminal (fase investigatória e fase processual). Sendo assim, o senhor(a) considera que atualmente o trabalho desenvolvido pela Perícia Criminal atende à finalidade para o qual existe?

G2- Como o(a) senhor(a) avalia a qualidade do laudo pericial no tocante à clareza, consistência e precisão?

G3- Como o(a) senhor(a) avalia a qualidade do laudo pericial no tocante à tempestividade?

G4- Nos laudos de melhor qualidade, o que o faz considerar a boa qualidade?

G5- Como o(a) senhor(a) poderia interferir na qualidade dos serviços e produtividade dos servidores? Quais mecanismos constam disponíveis ao senhor(a)?

G6- Desde o ano de 2003 o governo de Minas Gerais vem implantando a política Choque de Gestão. Esta política visa, entre outros objetivos, reorganizar e modernizar o aparato institucional dos órgãos de defesa social, através da implementação de novos modelos de gestão, a fim de promover a qualidade da atuação dos órgãos de defesa social. O(a) senhor(a) percebe alguma mudança significativa na produção da prova pericial nos últimos anos?

G7- O(a) senhor(a) avalia que o prêmio por produtividade pago aos peritos criminais afeta o desempenho desses? Houve melhoras na qualidade dos serviços e produtividade dos funcionários?

G8- Uma das funções vitais de qualquer administração corresponde ao planejamento. Sendo assim, sob a perspectiva das técnicas de planejamento atual, o(a) senhor(a) considera que a Polícia Civil de Minas Gerais (PCMG) tem uma identidade organizacional definida, que seria representada pela sua missão, visão de futuro e seus valores institucionais?

G9- O(a) senhor(a) acha que a PCMG tem conseguido compartilhar com toda a organização as definições da sua missão, visão de futuro, os seus objetivos e as diretrizes estratégicas?

G10- O(a) senhor(a) considera que a PCMG tem conseguido promover o comprometimento dos demais níveis da organização, inclusive por meio da delegação de autoridades e competências?

G11- O(a) senhor(a) acha que o Instituto de Criminalística tem uma identidade organizacional definida, representada por uma missão, visão de futuro e valores institucionais?

G12- O(a) senhor(a) acha que o IC tem conseguido compartilhar com toda a organização as definições da sua missão, visão de futuro, os seus objetivos e as diretrizes estratégicas?

G13- O(a) senhor(a) acha que o IC tem conseguido promover o comprometimento dos demais níveis da organização, inclusive por meio da delegação de autoridades e competências?

G14- O(a) senhor(a) avalia que os servidores têm acesso à formação continuada, tendo em vista a demanda dos serviços?

G15- O(a) senhor(a) avalia a necessidade de alguma reforma da perícia criminal? Se positivo, com que amplitude e urgência?

G16- O(a) senhor(a) já participou de alguma reunião setorial relativa às políticas de governo na área de Defesa Social?

APÊNDICE C - Roteiro para a entrevista com o grupo de juízes de direito, promotores de justiça e defensores públicos

J 1- Em sua opinião como o(a) senhor(a) avalia a prova pericial dentro do processo criminal?

J 2- Em relação aos crimes que deixam vestígios, a ausência do laudo pericial dificulta de alguma forma o andamento do processo?

J 3- Como o(a) senhor(a) avalia a qualidade do laudo pericial no tocante à clareza, consistência e precisão?

J 4- Como o(a) senhor(a) avalia a qualidade do laudo pericial no tocante à tempestividade?

J 5- Nos laudos de melhor qualidade, o que o faz considerar a boa qualidade?

J 6- Desde o ano de 2003 o governo de Minas Gerais vem implantando a política Choque de Gestão. Esta política visa, entre outros objetivos, reorganizar e modernizar o aparato institucional dos órgãos de defesa social, através da implementação de novos modelos de gestão, a fim de promover a qualidade da atuação dos órgãos de defesa social. O(Aa) senhor(a) percebe alguma mudança significativa na produção da prova pericial nos últimos anos?

J 7- A ONU, através de seu departamento especializado em combates a drogas e crimes, destaca a Perícia Criminal como a chave para um Sistema de Justiça Criminal justo e efetivo, uma vez que a Perícia provê informações objetivas para as múltiplas fases diferentes da apuração do delito criminal (fase investigatória e fase processual). Sendo assim, o senhor(a) considera que atualmente o trabalho desenvolvido pela Perícia Criminal atende à finalidade para o qual existe?

J 8- O(a) senhor(a) avalia a necessidade de alguma reforma da perícia criminal? Se positivo, com que amplitude e urgência?

J 9- O(a) senhor(a) já participou de alguma reunião setorial relativa às políticas de governo na área de Defesa Social?