

UNIVERSIDADE FUMEC
FACULDADE DE CIÊNCIAS EMPRESARIAIS

HELLEN SOARES LIMA

**A ADMINISTRAÇÃO NO SISTEMA PRISIONAL:
UM ESTUDO DAS COMPETÊNCIAS GERENCIAIS**

Belo Horizonte

2007

HELLEN SOARES LIMA

**A ADMINISTRAÇÃO NO SISTEMA PRISIONAL: UM ESTUDO DAS
COMPETÊNCIAS GERENCIAIS**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração da Faculdade de Ciências Empresariais da Universidade FUMEC como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração.

Área de concentração: Gestão Estratégica de Organizações

Orientador: Prof. Dr. Luiz Antônio Antunes Teixeira

UNIVERSIDADE FUMEC

Belo Horizonte

2007

Lima, Hellen Soares

A administração no sistema prisional: um estudo das competências gerenciais / Hellen Soares Lima. – Belo Horizonte: FUMEC / Faculdade de Ciências Empresariais, 2007.

119 f. : il.

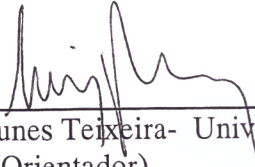
Orientador: Prof. Dr. Luiz Antônio Antunes Teixeira

Dissertação (mestrado) - Fundação Mineira de Educação e Cultura (FUMEC). Faculdade de Ciências Empresariais, Gestão Estratégica de Organizações.

1. Administração pública. 2. Competência gerencial. 4. Sistema prisional - Administração. I. Teixeira, Luiz Antônio Antunes. II. Fundação Mineira de Educação e Cultura (FUMEC). Faculdade de Ciências Empresariais, Gestão Estratégica de Organização. III Título

CDU - 658.1

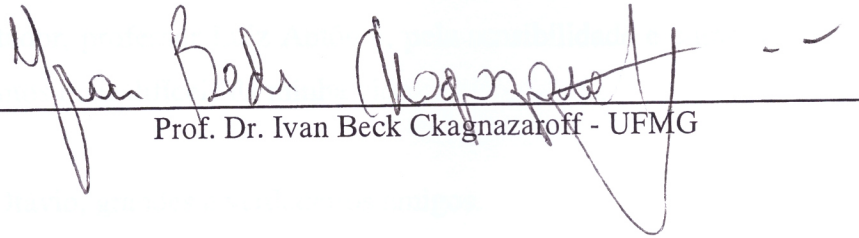
Dissertação intitulada “*A Administração no Sistema Prisional: Um Estudo das Competências Gerenciais*”, de autoria da mestranda **Hellen Soares Lima**, aprovada pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:



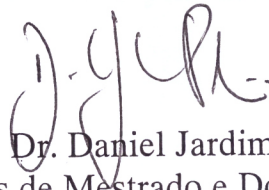
Prof. Dr. Luiz Antônio Antunes Teixeira- Universidade FUMEC
(Orientador)



Prof. Dr. Afrânio Carvalho Aguiar - Universidade FUMEC



Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff - UFMG



Prof. Dr. Daniel Jardim Pardini
Coordenador dos Cursos de Mestrado e Doutorado em Administração
Universidade FUMEC

Belo Horizonte, 29 de maio de 2007.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que, de alguma maneira, participaram desse projeto e acreditaram que ele fosse possível, torceram por mim e me incentivaram à concluí-lo. Em especial, agradeço:

À Deus, sempre Deus.

À minha família, pelo apoio constante e incondicional.

Ao Gleuso, meu eterno companheiro.

Ao meu orientador, professor Luiz Antônio, pela sensibilidade e cumplicidade durante um dos momentos mais difíceis da minha vida.

A Kênia e ao Otávio, grandes e verdadeiros amigos.

Ao Governo do Estado de Minas Gerais, pelo investimento no meu crescimento profissional.

É sabendo – e não crendo – que o homem
consegue ser verdadeiramente consciente”.
(González Pecotche)

RESUMO

A busca por uma administração pública gerencial tem marcado a atuação do Estado de Minas nos últimos anos. Diante desse contexto, os gerentes têm papel fundamental como agentes de mudança viabilizadores de uma nova realidade. O objetivo desse trabalho, portanto, foi identificar as competências – conhecimentos, habilidades e atitudes – que os gerentes prisionais demonstram diante dessa nova ordem estabelecida pela administração pública mineira. Para tanto, foi realizado um estudo no sistema prisional gerenciado pela Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais. A metodologia utilizada foram as análises qualitativas (entrevistas e pesquisa documental) e quantitativas (questionários), por meio das quais foi possível concluir que os gerentes apresentam conhecimento sobre o sistema no qual atuam, possuem habilidades e atitudes esperadas de um corpo gerencial, muito embora as competências menos demonstradas sejam aquelas imprescindíveis à implementação das mudanças propostas pelo Estado.

Palavras-Chave: sistema prisional, mudança organizacional e competência gerencial.

ABSTRACT

The search for a public managing administration has been marking the performance of the state of Minas Gerais in the latest years. In the face of this context, the managers have fundamental role as changing agents who assures that a new reality comes up. The objective of this work, therefore, was identifying the competences – knowledge, skills and attitudes – that prisional managers show in face of this new established order by the public administration of the state of Minas Gerais. For this, it was done a study in the prisional system managed by the Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais. The used methodologies were the qualitative analysis (interviews and documental research) and the quantitative analysis (questionnaires). Through them, it was possible to conclude that managers show knowledge about the system they work in, have skills and expected attitudes of a managing corps, although the competences that were less showed, are those ones essential to the implementation of changes proposed by the state of Minas Gerais.

Key words: prisional system, organizational change and managing competence

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Unidades prisionais por município de localização

QUADRO 2 - Unidades prisionais por porte e cargos

QUADRO 3 - Unidades prisionais por região

LISTA DE TABELAS

| | |
|-------------|---|
| TABELA 1 - | Ano de inauguração e idade das penitenciárias |
| TABELA 2 - | Número de funcionários das penitenciárias |
| TABELA 3 - | Sexo dos gerentes |
| TABELA 4 - | Idade dos gerentes |
| TABELA 5 - | Escolaridade dos gerentes |
| TABELA 6 - | Formação dos gerentes |
| TABELA 7 - | Cargo inicial dos gerentes |
| TABELA 8 - | Forma de admissão no cargo inicial |
| TABELA 9 - | Tempo no cargo inicial |
| TABELA 10 - | Forma de admissão no cargo de diretor geral |
| TABELA 11 - | Tempo no cargo de diretor geral |
| TABELA 12 - | Motivo da escolha para o cargo |
| TABELA 13 - | Planos profissionais para o futuro |
| TABELA 14 - | Análise descritiva da amostra |
| TABELA 15 - | Análise fatorial exploratória: conhecimentos |
| TABELA 16 - | Análise fatorial exploratória: habilidades |
| TABELA 17 - | Análise fatorial exploratória: atitudes |
| TABELA 18 - | Análise descritiva: conhecimentos |
| TABELA 19 - | Análise descritiva: habilidades |
| TABELA 20 - | Análise descritiva: atitudes |
| TABELA 21 - | Modelo estrutural testado |

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

- FIGURA 1 - Modelo de competências dos gerentes prisionais.....
- FIGURA 2 - Modelo de Antecedentes e Resultados da Reestruturação
Prisional.....
- FIGURA 3 - Modelo de Antecedentes e Resultados da Reestruturação
Prisional.....

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

| | |
|--------|--|
| SEDS | Secretaria de Defesa Social |
| GESPEN | Gestão Penitenciária |
| CAJAR | Casa do Albergado José Alencar Rogedo |
| CAPJP | Casa do Albergado Presidente João Pessoa |
| CAMP | Centro de Apoio Médico-Pericial |
| HTPWVC | Hospital de Toxicômanos Padre Wilson Vale da Costa |
| HPJJV | Hospital Psiquiátrico e Judiciário Jorge Vaz |
| PAOJ | Penitenciária Agostinho de Oliveira Júnior |
| PPPV | Penitenciária Professor Pimenta da Veiga |
| PAIO | Penitenciária Aloízio Ignácio de Oliveira |
| PDETF | Penitenciária Doutor Expedito Tavares de Farias |
| PNSC | Penitenciária Nossa Senhora do Carmo |
| PJEC | Penitenciária José Edson Cavalieri |
| PPACP | Penitenciária Professor Ariosvaldo Campos Pires |
| PFFP | Penitenciária Franciso Floriano de Paula |
| PDMC | Penitenciária Dênio Moreira de Carvalho |
| PSMFS | Penitenciária de Segurança Máxima Franciso Sá |
| PMLJ | Penitenciária Martinho Lisboa Júnior |
| PTO | Penitenciária Teófilo Otoni |
| PRT | Penitenciária Três Corações |
| PPJSA | Penitenciária Professor Jason Soares Albergaria |
| PDPC | Penitenciária Doutor Pio Canedo |
| PJMA | Penitenciária José Maria Alkimim |
| PIEP | Penitenciária Estevão Pinto |
| PNH | Penitenciária Nelson Hungria |
| PRIN | Presídio Irmãos Naves |
| PRSS | Presídio Sebastião Satiro |
| PRCV | Presídio Carlos Vitoriano |
| PRF | Presídio Floramar |

| | |
|-------|---|
| PRJAG | Presídio José Abranches Gonçalves |
| PRADL | Presídio Antônio Dutra Ladeira |
| PRSJ | Presídio São Joaquim de Bicas |
| PRJA | Presídio Jacy de Assis |
| PRVE | Presídio Vespasiano |
| PRVI | Presídio Viçosa |
| PRJMD | Presídio Inspetor José Martinho Drumond |
| PRSL | Presídio Sete Lagoas |
| PRNS | Presídio Nova Serrana |

SUMÁRIO

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 16 |
| 1.1 | Justificativa..... | 18 |
| 1.2 | Problematização e Objetivos | 20 |
| 2 | REFERENCIAL TEÓRICO | 22 |
| 2.1 | Reforma do Aparelho do Estado | 22 |
| 2.1.1 | Evolução da Administração Pública | 22 |
| 2.1.2 | A Experiência Brasileira | 26 |
| 2.1.3 | O Processo Atual de Reforma da Administração Pública de Minas Gerais 30 | |
| 2.2 | Mudança Organizacional | 33 |
| 2.3 | O Gerente e a Função Gerencial..... | 36 |
| 2.4 | Competências Gerenciais | 39 |
| 2.4.1 | Os gerentes públicos | 45 |
| 2.4.2 | O gerente prisional | 48 |
| 2.5 | Pena e Sistema Prisional..... | 51 |
| 2.5.1 | História e evolução | 51 |
| 2.5.2 | Sistema Prisional - disposições legais | 54 |
| 2.5.3 | O Sistema Prisional em Minas Gerais | 58 |
| 2.5.3.1 | Gestão Prisional..... | 62 |
| 3 | ESTRUTURAÇÃO METODOLÓGICA | 66 |
| 3.1 | Caracterização da pesquisa..... | 66 |
| 3.2 | Coleta de Dados..... | 67 |
| 3.3 | População e amostra | 69 |
| 4 | ANÁLISE DE DADOS | 75 |
| 4.1 | Avaliação dos construtos latentes..... | 83 |
| 4.1.1 | Análise da dimensionalidade | 83 |
| 4.2 | Modelo de competências dos gerentes prisionais..... | 87 |
| 4.3 | Proposição de um modelo de percepção de mudança na gestão prisional | 92 |
| 5 | CONCLUSÕES | 98 |
| 5.1 | Sugestões para estudos futuros | 102 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 6 | REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 104 |
| 7 | ANEXOS | 112 |
| 7.1 | ANEXO A – Situação dos gerentes e das unidades prisionais estudados por meio das entrevistas | 112 |
| 8 | APÊNDICE | 115 |
| 8.1 | APÊNDICE A – Roteiro de Entrevistas – Nível Direção Geral | 115 |
| 8.2 | APÊNDICE B – Roteiro dos Questionários - Nível Direção Geral, Direção de Atendimento, Direção Administrativa e Direção de Segurança..... | 118 |
| 8.3 | Apêndice C – Carta de Apresentação da Pesquisa | 121 |

1 INTRODUÇÃO

As grandes alterações no contexto mundial, geradas em função do desenvolvimento tecnológico, da ruptura de barreiras e limites entre as nações, da diversidade de ideologias, concepções e arranjos, sejam eles na esfera política, econômica ou social têm impactado diretamente as organizações públicas e privadas, exigindo delas ações de reestruturação voltadas para assegurar sua legitimidade e garantir a sobrevivência num mercado cada vez mais competitivo e excludente, questionador da eficiência e eficácia das instituições.

Para a administração pública, particularmente, essa nova ordem exige das organizações ações orientadas para a sociedade, ações que sejam capazes de gerar melhoria na qualidade dos serviços prestados e reduzir os custos de colocá-los à disposição dessa mesma sociedade.

Ao encontro dessa nova ordem, o modelo de uma administração pública gerencial surge como resposta às novas demandas e como uma alternativa ao modelo burocrático tradicional. Caracterizado basicamente pela flexibilidade, descentralização administrativa, definição de objetivos e metas, pelo surgimento do cliente-cidadão, por mudanças no estilo gerencial, pela mensuração de desempenho e controle de resultados (Bresser, 1996), esse novo modelo gerencial busca incorporar às organizações públicas,

conceitos, instrumentos e práticas tipicamente pertencentes à iniciativa privada, mas que se apresentam como fundamentais para a transformação do serviço público.

A administração pública gerencial consiste, portanto, numa nova forma de gerenciar as instituições públicas enfatizando os resultados, a relação custo-benefício das opções públicas e o atendimento de qualidade ao cidadão, por meio de profissionais qualificados.

Nesse tempo, dentre as diversas demandas apresentadas pela sociedade, a segurança pública tem sido uma das mais perceptíveis e urgentes. Sua deficiência é um fenômeno em crescente expansão, sentido e concretamente experimentado pelo cidadão. É um problema social que atinge, indistintamente, toda a sociedade, independentemente de religião, raça, estado civil ou sexo, além de custar aos cofres públicos cifras elevadas (FILHO, 2006).

O aparelho de justiça criminal tem mostrado, ao longo do tempo, incapacidade para reverter uma situação caracterizada por altos níveis de criminalidade e violência, seja pela própria complexidade do fenômeno e das suas causas, seja pela desarticulação dos órgãos que o compõem (Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Secretaria de Estado de Defesa Social, Polícia Militar e Polícia Civil), caracterizada pela ausência de um gerenciamento mais efetivo por parte dos atores que integram o processo.

Diante desse contexto surge a proposta de um estudo que busca analisar a segurança pública, especificamente o sistema prisional, como parte integrante do aparelho de justiça criminal, na perspectiva de uma administração pública gerencial, isto é, o gerente

prisional – seus conhecimentos, suas habilidades e suas atitudes - considerado como um ator crucial para o êxito das ações desempenhadas pela Secretaria de Estado de Defesa Social, dos processos de mudanças e das inovações organizacionais e sociais.

1.1 Justificativa

Diante das tendências de inovações e transformações apresentadas, diante de uma crise fiscal grave, de déficits orçamentários elevados, de recursos humanos despreparados e desmotivados e diante da necessidade de superar essas dificuldades, o Estado de Minas Gerais desenvolveu o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI – que se traduz nas orientações estratégicas para o governo. As principais estratégias definidas são a reorganização e modernização da administração pública, a promoção e o desenvolvimento econômico e social em bases sustentáveis e a recuperação do vigor político de Minas Gerais.

Para viabilizar a execução dessas estratégias foi criada uma agenda de prioridades do Governo, originando uma carteira de projetos denominados *Estruturadores*, no intuito de orientar a implementação de políticas públicas mais efetivas em áreas consideradas prioritárias.

Com vistas a promover mudanças no modelo de gestão do Estado, o Projeto Estruturador “Choque de Gestão – Pessoas, Qualidade e Inovação na Administração Pública” foi concebido a partir de um paradigma que prevê o alinhamento entre o desenvolvimento de pessoas, processos organizacionais e avaliação dos resultados das políticas públicas, permeando todos os órgãos e entidades que compõem a estrutura da administração mineira em prol da modernização da gestão estatal.

A segurança pública, além de ser foco dessa ação de modernização, também é considerada área prioritária do governo, dada a importância que tem assumido dentre as demandas sociais.

Parametrizado por outro Projeto Estruturador, intitulado “Redução da Criminalidade”, o trabalho destinado à segurança pública tem como objetivo reverter a tendência de crescimento das taxas de criminalidade violenta em Minas, resgatar as seguranças - subjetiva e objetiva - da população e construir novas relações entre os órgãos componentes do Sistema de Defesa Social, do aparelho de Justiça Criminal e a sociedade civil, capazes de desenvolver ações preventivas e repressivas a esse fenômeno social.

Diante de todo esse cenário, torna-se fundamental destacar o papel das organizações públicas voltadas para modernização da gestão estatal, de um lado; e para a segurança pública, de outro, na busca por uma administração pública que seja capaz de implementar, na sua plenitude, as políticas públicas definidas e responder, com eficiência, às demandas da sociedade.

Nesse ambiente de mudanças os gerentes dessas organizações, dotados de conhecimentos, habilidades e atitudes específicas, assumem papel fundamental, uma vez que são responsáveis por disseminar novas concepções e viabilizar, através das práticas cotidianas, a transformação da realidade e o alcance dos objetivos.

Esse estudo representa a busca por um conhecimento mais profundo sobre as ações de modernização da segurança pública, especificamente, da realidade prisional sob a ótica de seu gerenciamento. Até então, os estudos realizados nessa seara se limitam às abordagens nos campos da psicologia e da sociologia, sem levar em conta a importância de compreender a prisão como uma organização que precisa bem alocar os recursos disponíveis para alcançar os fins à que se destina. Uma realidade conhecida e respeitada nas suas particularidades pode favorecer melhores e mais adequadas formulação e execução de políticas públicas.

1.2 Problematização e Objetivos

A partir da estratégia de gestão adotada pelo Governo de Minas, especialmente, através de uma associação entre modernização da gestão e segurança pública, o ponto norteador desse trabalho busca responder à seguinte questão: *quais são as competências demonstradas pelos gerentes de unidades prisionais diante da nova estratégia de gestão adotada pelo Estado?*

Assim, o objetivo geral da pesquisa é *identificar as competências demonstradas pelos gerentes prisionais na gestão dessas unidades.*

Para viabilizar o seu alcance, os objetivos específicos definidos são: 1) *identificar, a partir das percepções dos gerentes e dos conceitos demonstrados pelas teorias sobre competências gerenciais, os conhecimentos, as habilidades e as atitudes dos gerentes de unidades prisionais e 2) avaliar as competências demonstradas.*

Para tanto, o capítulo 2 desse trabalho apresenta o marco teórico que será referência para o desenvolvimento da pesquisa, abordando quatro aspectos fundamentais, distintos, mas inter-relacionados: a reforma do Estado como pano de fundo para a discussão acerca da figura do gerente, especialmente o gerente público; uma abordagem sobre as mudanças organizacionais, as competências gerenciais requeridas por essa nova ordem que se coloca diante da administração pública e uma contextualização sobre a pena e o sistema prisional.

O capítulo 3 abordará a metodologia de trabalho utilizada, com a caracterização da pesquisa, a definição da amostra e os instrumentos de coleta de dados.

O capítulo 4 será destinado à análise dos dados e, por fim, no capítulo 5 serão apresentadas às conclusões da pesquisa realizada, à luz dos objetivos propostos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo apresenta um referencial teórico para subsidiar a identificação e a avaliação das competências gerenciais em unidades prisionais. Para tanto, foram abordados temas relativos à reforma do aparelho estatal e à mudança organizacional como pano de fundo para o desenvolvimento do trabalho, às competências gerenciais apresentadas na literatura (incluindo os gerentes públicos e os gerentes prisionais) como abordagem principal desse trabalho, assim como uma contextualização sobre a pena e o sistema prisional.

2.1 Reforma do Aparelho do Estado

Os próximos parágrafos procuram contribuir para a compreensão sobre a evolução das concepções de administração pública, bem como para a contextualização dos processos de reforma administrativa experimentados, ao longo do tempo, pelo mundo, pelo Brasil e pelo Estado de Minas Gerais.

2.1.1 Evolução da Administração Pública

Uma perspectiva histórica sobre a reforma do Estado mostra que, a partir de alterações ocorridas nos contextos político, econômico e social de todo o mundo ao longo do tempo, as discussões sobre a necessidade de repensar o papel, as funções e o modo de administração do Estado levaram às iniciativas de reforma até então conhecidas.

Nesse sentido, a evolução da administração pública é marcada por três momentos. O primeiro diz respeito à administração patrimonialista. Nas sociedades pré-capitalistas, o

Estado era visto como uma continuidade da expressão do poder do rei (MARINI, 1996). Tratava-se de uma administração caracterizada pela privatização do Estado e pela ausência de limites entre a coisa pública e a propriedade privada.

No século XIX, foi necessária a demarcação de fronteiras claras entre o público e o privado, inclusive para a própria sobrevivência do novo modelo econômico que se apresentava. Surge, então, a administração burocrática, caracterizada, basicamente, por ser um sistema de administração pautado pela impessoalidade, pelo apego à legalidade e ao formalismo (BRESSER, 1997). Concebida a partir das idéias de Max Weber, esse modelo de administração buscava criar mecanismos de combate à corrupção e às práticas nepotistas cristalizadas no âmbito da administração pública patrimonialista.

Esse modelo de administração respondeu às necessidades do Estado até a segunda metade do século XX. O período compreendido entre o fim da segunda guerra mundial e a década de 70 foi caracterizado pela prosperidade. As dimensões econômica, social e administrativa do Estado se caracterizavam por uma intervenção do poder público na economia, pela formulação de políticas públicas voltadas para a área social como diretriz do Estado Keynesiano e pelo modelo burocrático weberiano relativo ao funcionamento interno da máquina pública, respectivamente. (ABRUCIO, 1997)

A partir da década de 70, no entanto, a crise do Estado contemporâneo começa a dar sinais e a administração burocrática não mais respondia às demandas colocadas pela sociedade. Segundo Abrucio (1997) foi uma crise para a qual contribuíram a crise econômica mundial iniciada com a primeira crise do petróleo; a crise fiscal caracterizada pela falta de recursos para financiamento dos déficits públicos; a

incapacidade de resposta dos governos aos problemas que se apresentavam e a globalização da economia.

Acrescenta-se a isso a expansão da ideologia neoliberal que exigia um redesenho do Estado diante da reestruturação dos modelos econômicos. Para Bresser (1996), foi uma crise de Estado que se deu de três formas: uma crise fiscal, uma crise do modo ou das estratégias de intervenção e uma crise da forma burocrática pela qual o Estado era administrado.

Como resposta à essa crise do Estado, houve então a necessidade de repensá-lo. Surge a idéia de uma administração pública gerencial; inicialmente com maior força em países anglo-saxões (Estados Unidos, Grã-Bretanha, Austrália e Nova Zelândia) e, posteriormente, em países europeus. Na América Latina as experiências de países como Chile, México e Argentina aconteceram nos anos 80, ao passo que no Brasil ocorreram em meados da década de 90.

Para Abrucio (1997), três são os diferentes tipos que caracterizam o modelo gerencial: gerencialismo puro, *consumerism* e a *public service orientation*. Embora não exista rígida separação entre essas abordagens, elas refletem a inclusão e o aperfeiçoamento constantes de conceitos. Para a primeira abordagem, o eixo central da reforma eram a produtividade e eficiência com a redução de gastos; para a segunda, os princípios norteadores eram a efetividade e a qualidade dos serviços; para a terceira, *accountability* e equidade. No que se refere à forma como o Estado percebia a sociedade, essas abordagens reconheciam o indivíduo como contribuinte, consumidor e cidadão, nessa ordem.

De uma forma geral, a administração pública gerencial se caracteriza por ser orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados (o controle é feito *a posteriori*), para a descentralização administrativa, para a delegação de autoridade e responsabilidade ao gerente público (BRESSER, 1997).

Esse novo modelo de administração pública, a administração gerencial (considerada no tipo *public service orientation*), incorporou práticas e conceitos da iniciativa privada à esfera pública, embora sejam respeitadas as diferenças que particularizam cada uma delas, ou seja, segundo Martins (1997), no modelo do serviço público as escolhas são coletivas e acontecem no ambiente político, enquanto no modelo do serviço privado, as escolhas são individuais e ocorrem no âmbito do mercado.

Nesse mesmo sentido, conforme afirma Bresser (1997), na administração privada a receita é obtida através da compra de bens e serviços, portanto, facultativa em relação ao consumidor; a contraprestação é imediata, o mercado controla as atividades e a busca é pelo lucro econômico. Ao passo que, na administração pública, a receita é obtida pelo pagamento dos tributos, portanto obrigatório; não há uma contraprestação direta por parte do Estado, o controlador é a sociedade e a busca é pelo lucro social (ANDRADE, 2002).

As mudanças na forma de conceber o Estado, seu papel e suas funções não passaram despercebidas pelo Brasil. Também aqui, embora em épocas distintas, existiram tentativas de transformá-lo, o que será descrito a seguir.

2.1.2 A Experiência Brasileira

A primeira experiência de reforma do Estado no Brasil ocorreu nos anos 30, a partir das modificações empreendidas pelo governo Vargas. Através da criação do Departamento de Administração do Serviço Público – DASP, a administração pública brasileira passa, então, por um processo de modernização que se inicia com a implantação do modelo de administração pública burocrática, sob responsabilidade daquele órgão. Objetivou-se, portanto, a formação de uma burocracia baseada nos princípios weberianos (BRASIL, 1995).

Inspirado no serviço público da Grã-Bretanha, três eram as diretrizes para a atuação do DASP, segundo Martins (1997): critérios profissionais para ingresso no serviço público, instituição e desenvolvimento de carreiras e regras de promoção baseadas no mérito. Além disso, tinha também funções de supervisão e de formação de recursos humanos. Como em todas as experiências mundiais, o modelo apresentava impropriedades, o que ocasionou algumas iniciativas de reforma rumo à administração gerencial.

A primeira delas foram as alterações trazidas pelo Decreto-Lei 200, em 1967, no sentido de descentralizar e flexibilizar a administração pública, com vistas a aumentar a funcionalidade estatal (BRASIL, 1995). De acordo com Bresser (1998) a racionalidade administrativa foi parametrizada pela descentralização, pelo controle de resultados e pela noção de planejamento e orçamento.

Uma segunda iniciativa de reforma teve início em meados dos anos 70, com a criação da SEMOR - Secretaria da Modernização. Esse órgão buscou implantar novas técnicas

de gestão, e particularmente de gestão de recursos humanos, na administração pública federal.

No início dos anos 80, conforme Brasil (1995) a terceira iniciativa de reformar a administração pública burocrática se deu com a criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização - PrND, objetivando a revitalização e agilização das organizações do Estado, a descentralização da autoridade, a racionalização de processos administrativos e a busca pela eficiência.

Com a transição democrática, entretanto, essas tentativas foram paralisadas. Seja pela reação às práticas clientelistas vigentes até então, e que se mostravam incoerentes com as mudanças, seja como resposta de uma burocracia acuada, o engessamento estatal foi imenso. As flexibilidades e autonomias até então alcançadas foram substituídas, de forma excessiva, pela rigidez dos princípios e controles burocráticos.

Segundo Brasil (1995, p.09) “o discurso de reforma administrativa assume uma nova dimensão a partir de 1994, quando a campanha presidencial introduz a perspectiva da mudança organizacional e cultural da administração pública no sentido de uma administração gerencial”. No governo Fernando Henrique Cardoso se dá, portanto, uma nova tentativa de reforma do Estado, tendo como objetivos o ajuste fiscal, em curto prazo, e a modernização da máquina pública, em longo prazo. Esses objetivos foram definidos no Plano Diretor do Aparelho da Reforma do Estado aprovado em 1995.

Antes de resgatar a experiência dessa reforma vale ressaltar a distinção entre Reforma do Estado e Reforma do Aparelho do Estado. O primeiro conceito é bastante amplo, do qual fazem parte questões ligadas às áreas tributária, legislativa, partidária, isto é,

abrange várias áreas do Estado. O segundo conceito, que interessa para esse trabalho, consiste na idéia de promover uma administração pública mais eficiente e mais centrada no cidadão.

Conforme afirma Bresser (1996), para efetivar uma reforma do aparelho do Estado, torna-se necessário contemplar três dimensões, quais sejam: a institucional-legal, a cultural e a gerencial. A primeira dimensão trata da reforma do sistema jurídico; a segunda trata da introdução da cultura gerencial e a terceira dimensão aborda a idéia da modernização da gestão pública e das suas práticas gerenciais.

Nessa abordagem, o Estado é dividido em quatro setores ou funções: i) o núcleo estratégico; ii) as atividades exclusivas de Estado; iii) os serviços não-exclusivos ou competitivos e, iv) a produção de bens e serviços para o mercado.

O *núcleo estratégico* é o local de definição das políticas públicas, das leis e do cumprimento delas. As *atividades exclusivas* (que é o que interessa para esse projeto por se tratar de tema ligado à segurança pública) são funções indelegáveis que devem ser executadas pelo próprio Estado.

No que se refere aos *serviços não-exclusivos*, incluem-se os que o Estado realiza ou subsidia porque são considerados importantes para a sociedade e não podem ser adequadamente remunerados pelo mercado.

Quanto à *produção de bens e serviços para o mercado*, é realizada pelo Estado através das empresas de economia mista que operam em setores de serviços públicos e/ou considerados estratégicos (BRESSER, 1998).

Há que se considerar, ainda, para o exercício dessas funções, o tipo de propriedade responsável pela execução dessas funções (estatal, pública não estatal e privada), o tipo de administração pública mais adequada para esse exercício (burocrática e/ou gerencial) e a instituição mais apropriada para gerir cada uma das funções pertencentes aos diversos setores.

Segundo afirma Bresser (1997), os princípios do modelo gerencial adotado com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado são: i) *focalização da ação do Estado no cidadão* favorecendo e promovendo o exercício da cidadania, ii) *reorientação dos mecanismos de controle para resultados*, isto é, o desempenho deve ser mensurado pelo alcance dos objetivos e não pelo cumprimento da rigidez normativa, iii) *flexibilidade administrativa* garantindo autonomia para a realização das atribuições, iv) *controle social* feito sob a ótica do usuário dos serviços e, v) *valorização do servidor* com o intuito de dotar a administração de gerentes públicos.

Assim, a proposta contida no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de acordo com Brasil (1995) significa a busca por uma melhor governança do Estado, ou seja, maior capacidade e condição para administrar com eficácia, eficiência e efetividade, buscando atender bem ao cidadão e exercendo apenas as funções que lhe são próprias.

Essa proposta tem se mostrado, ainda, atual e necessária. Tanto assim que o Estado de Minas Gerais, depois de 10 anos da concepção e aprovação dessa proposta de reforma, tem buscado aplicar à realidade mineira as diretrizes contidas no Plano Diretor do Aparelho da Reforma do Estado, elaborado pelo Governo Federal.

2.1.3 O Processo Atual de Reforma da Administração Pública de Minas Gerais

Baseado nas premissas do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, e na tentativa de construir sua própria experiência de modernização administrativa, o Estado de Minas Gerais iniciou um trabalho de reforma, ainda em curso, no ano de 2003.

Como resultado do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI - e do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG, ambos os documentos voltados para a sistematização de um planejamento de longo prazo, foi criado o GERAES – Plano de Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado que consiste na viabilização e materialização, através de projetos, das estratégias definidas pelo governo (MINAS GERAIS, 2005a).

Seguindo as orientações estratégicas, conforme Minas Gerais (2005a), quais sejam: reorganizar e modernizar a administração pública estadual, promover o desenvolvimento econômico e social em bases sustentáveis e recuperar o vigor político de Minas Gerais, estabeleceu-se uma visão de futuro para o Governo do Estado que consiste em "tornar Minas Gerais o melhor Estado para se viver".

Para viabilizar o alcance dessas estratégias foi criada uma agenda de prioridades do Governo, de onde se originou a carteira de Projetos Estruturadores que contempla, dentre outras ações, o estabelecimento de um novo modo de operação do Estado, saneando as finanças públicas e buscando a eficácia da máquina pública (MINAS GERAIS, 2005b).

Segundo Cunha Jr (*apud* CHAVES, 2005), em 2002 o Estado vivia uma de suas piores crises, marcada por déficits orçamentários e financeiros, por servidores públicos desvalorizados, pela ausência de uma política de recursos humanos e por uma máquina pública ineficiente, incapaz de atender as demandas sociais.

Para reverter o quadro inicial e alcançar a diretriz determinada buscou-se, então, a reorganização e modernização do aparato institucional do Estado, bem como a implementação de novos modelos de gestão. Essas ações seriam efetivadas, portanto, através de um dos 31 Projetos Estruturadores denominado “Choque de Gestão – Pessoas, Qualidade e Inovação na Administração Pública”, com vistas à melhoria da qualidade e redução dos custos dos serviços públicos, envolvendo todos os órgãos e entidades da administração pública de Minas Gerais.

Para Cunha Jr (*apud* CHAVES, 2005) o Projeto se apresenta sob duas vertentes. A primeira é a do *ajuste à realidade*, ou seja, busca-se o aumento de recursos através da redução de despesas e do crescimento da receita. Esse incremento seria obtido pelos contingenciamentos orçamentário e financeiro e pela aplicação da lógica da eficiência, ou seja, fazer mais com menos.

A segunda vertente é a da *inovação*, isto é, práticas voltadas para a modernização administrativa, contemplando: i) reestruturação organizacional, desenvolvimento e implantação de políticas e gestão de recursos humanos, caracterizada pela avaliação de desempenho individual, planos de carreiras e programas de qualificação; ii) modernização dos sistemas de planejamento, através da qual busca-se integrar as ações de planejamento, orçamento e gestão, ou seja, alinhar em torno de uma mesma estratégia, a capacidade de formulação e implementação de políticas públicas (eficácia), a racionalização no uso dos recursos públicos (eficiência) e a atuação baseada na transparência e controle social (efetividade); iii) modernização do sistema de gestão, através da qual busca-se a adoção do planejamento estratégico como instrumento da gestão, construção de indicadores de desempenho institucionais atrelados às metas previamente estabelecidas, implementação de sistemas de avaliação eficazes e promoção da gestão do conhecimento (CUNHA JR, *apud* CHAVES, 2005).

Em um curto prazo, algumas medidas emergenciais foram tomadas, tais como: fusão e extinção de órgãos e entidades públicas e corte no número de cargos comissionados, com o objetivo de obter uma redução imediata de custos e a efetivação de um novo desenho institucional mais moderno e dinâmico.

A médio e longo prazos, o projeto contempla a gestão para obtenção de resultados baseados na qualidade e na produtividade, mediante critérios de incentivos que induzam o maior comprometimento dos atores responsáveis. Por outro lado, prevê o investimento na capacitação do servidor público do Estado e a adoção de novos modelos de parceria público-privadas que possibilitem a oferta de melhores serviços aos cidadãos.

Também em Minas, como essência do modelo de administração pública gerencial, as práticas, os conceitos e os instrumentos utilizados foram importados da administração privada, mas ainda assim é frisada a importância em se observar as peculiaridades de cada esfera. Segundo Cunha Jr (*apud* CHAVES, 2005, p.68), deve-se ater “à necessidade de marco legal para sua implementação, à forma de gestão e envolvimento de pessoas na implementação, e, por fim, às características dos resultados produzidos e para quem são produzidos”.

Essa tentativa de reforma administrativa no Estado de Minas Gerais mostra que está em curso um processo de mudança organizacional no Estado. O tema será tratado a seguir.

2.2 Mudança Organizacional

As mudanças, sejam elas individuais ou coletivas, fazem parte da essência da sociedade e das organizações. A todo o momento, cotidianamente, a necessidade de modificar uma realidade atual surge como alternativa para o aperfeiçoamento de práticas e melhoria do desempenho. Conforme Dias e Xavier (2002), o dinamismo do ambiente em que estão inseridas faz com que as organizações busquem soluções para se sustentarem nesse contexto. O bom êxito está diretamente ligado à sua habilidade de promover e sustentar um processo de mudança.

No setor público, especificamente, essa realidade não é diferente. Embora necessárias, as mudanças nessa área são normalmente muito rápidas e de grande impacto, tornando o processo de mudança traumático e, às vezes, superficial (FONSECA, 2000)

Inicialmente, o tema foi abordado por Kurt Lewin em meados da década de 40. Nos anos 50, ele desenvolveu um modelo demonstrando que o processo de mudança ocorre por meio de três fases: *descongelamento, mudança e recongelamento*.

Na primeira fase ocorre a percepção de que a realidade atual precisa ser modificada e a mudança é desejável. Na segunda fase ocorre, de fato, a mudança. Na terceira fase as mudanças implantadas são incorporadas pelas pessoas e pela organização (*apud* CHAVES, 2005).

Atualmente, as teorias sobre mudança organizacional são complexas, dadas as várias perspectivas de análise que podem ser atribuídas a esse processo. Para Motta (1997) existem seis perspectivas de análise da mudança organizacional (MENDONÇA e MESQUITA, 2002):

- **Estratégica:** a organização é um sistema aberto, possui interfaces com o ambiente e a tomada de decisões é um aspecto privilegiado. De acordo com essa perspectiva, a mudança envolve a abertura no sistema de interfaces da organização e o aperfeiçoamento do processo decisório.
- **Estrutural:** a organização é um sistema de autoridade e responsabilidade. Para mudar uma organização, portanto, é necessário modificar a forma como elas se distribuem.
- **Tecnológica:** essa perspectiva enfatiza a racionalidade do processo produtivo, principalmente em relação ao espaço, tempo, movimento, custo, qualidade e agregação de valor para a clientela. Assim, para mudar uma organização é preciso alterar sua tecnologia, especialização de funções e seus processos

produtivos, ou seja, rever a forma pela qual se utilizam os recursos materiais e intelectuais.

- Humana: a organização é entendida como um conjunto de indivíduos e grupos. Este enfoque concentra-se nos fatores de motivação, liderança e os demais fatores psicossociais. Para promover a mudança organizacional é necessário alterar atitudes, comportamentos e a forma de participação dos indivíduos.
- Política: organização é um sistema de poder onde as pessoas ou os grupos têm interesses diversos. Para mudar uma organização é necessário promover a negociação interna, de forma a solucionar conflitos e garantir que os diferentes interesses sejam considerados.
- Cultural: a organização é um conjunto de valores, crenças e hábitos coletivamente compartilhados. Para mudar uma organização é necessário substituir a programação coletiva na busca de um novo sentido de identidade.

Segundo Caldas e Wood (1999), historicamente, entende-se a evolução das mudanças organizacionais sob quatro enfoques distintos, mas às vezes sobrepostos. Inicialmente eram enfatizados a estrutura e os processos formais da empresa; posteriormente, o foco foi direcionado para as pessoas e suas relações. Em seguida, passou-se a valorizar o ambiente como elemento central das mudanças. Por último, a busca era pelos processos voltados para a qualidade e produtividade.

Conceitualmente, pode-se dizer que “mudança organizacional é qualquer transformação de natureza estrutural, institucional, estratégica, cultural, tecnológica, humana, ou de qualquer outro componente, capaz de gerar impacto em partes ou no conjunto da organização” (WOOD, 1995, p.190).

Embora sejam várias as abordagens, pode-se afirmar que o processo de mudança organizacional é um processo continuado, permanente e que, em cada momento (ou até mesmo simultaneamente), pode trazer consigo um aspecto das diversas abordagens.

Para viabilizar estratégias, reformas ou propósitos, ou seja, para implementar processos de mudança, as organizações públicas e privadas, indistintamente, hão de considerar o papel que os gerentes devem assumir e representar para viabilizá-las, dadas as competências que demonstram no exercício das suas funções. Esse tema será tratado a seguir.

2.3 O Gerente e a Função Gerencial

A figura do gerente passou a ser considerada importante à medida em que as organizações desenvolviam e tornavam-se complexas. Acompanhando essa evolução, os estudos acerca do gerente e das funções gerenciais também evoluíram.

Na visão clássica sobre esse tema, Taylor (1995) propunha a separação entre a gerência e trabalhadores, ou seja, segundo ele, qualquer trabalhador necessitava da supervisão de um gerente. Afirmava que aos gerentes caberia a responsabilidade de organizar os processos de trabalho sob bases científicas, desvinculando as ações de pensar e de fazer. Segundo ele, as atribuições do gerente seriam quatro: desenvolver uma ciência que substitua o empirismo como método de trabalho; selecionar, treinar e aperfeiçoar o trabalhador; cooperar com o trabalhador e manter a divisão eqüitativa de trabalho e de responsabilidades.

Para Fayol (1970), o gerente precisa demonstrar capacidade de administrar e as funções básicas da gerência poderiam ser traduzidas em planejar, organizar, comandar, coordenar e controlar. Para tanto, seriam necessárias qualidades como saúde e vigor físico, inteligência e vigor intelectual, qualidades morais, sólida cultura geral, capacidade administrativa, noções gerais sobre todas as funções essenciais e maior competência na especialidade profissional da empresa. Segundo ele, seis são as capacidades requeridas dos gerentes, variáveis em graus de acordo com o porte da empresa, a saber: administrativa, técnica, comercial, financeira, segurança e contabilidade.

Sob a perspectiva moderna Mintzberg (*apud* TEIXEIRA, 1995) afirma que o trabalho do gerente não era algo seqüencial, padronizado, mas sujeito ao contexto e às circunstâncias. Tanto assim, que o autor contradiz os mitos de que o gerente é um planejador sistemático, não executa tarefas rotineiras e necessita de um sistema formal de informações para desempenhar suas funções. Segundo o autor, as atividades desenvolvidas pelo gerente são caracterizadas pela imprevisibilidade e pela brevidade, envolvem tarefas rotineiras, rituais e cerimônias e ainda, os gerentes são muito mais atentos à mídia verbal do que à sistematização institucional das informações.

Como resultado de seus estudos, elaborou um modelo gerencial que agrupa, em três categorias, os diversos papéis desempenhados pelos gerentes. Na primeira categoria – *interpessoal* - foram encontrados os papéis de chefe, líder e contato referentes aos relacionamentos desenvolvidos pelo gerente no exercício da sua função.

Já na segunda categoria – *informação* – foram elencados os papéis de monitor, disseminador porta-voz, relacionados ao processamento das informações, isto é, ao recebimento e à transmissão.

Finalmente, na terceira categoria – *decisão* – foram destacados os papéis de empreendedor, manipulador de distúrbios, alocador de recursos e negociador relacionados ao processo de tomada de decisão por parte dos gerentes. Aos gerentes são exigidas habilidades ligadas ao relacionamento interpessoal, capacidade de liderança e resolução de conflitos, tomada de decisão, alocação de recursos e empreendedorismo.

Segundo Motta (1991), a ação gerencial tem duas lógicas que caracterizam a dualidade e a ambigüidade da função. Se de um lado existe a racionalidade, a antecipação de ações e as relações de causa e efeito; de outro, há uma dimensão do comportamental, do intuitivo, da imprevisibilidade. Para ele, as habilidades e qualidades necessárias ao gerente se apresentam nas dimensões *organizacional*, referente ao domínio do contexto onde está inserido; *interpessoal*, referente à comunicação e interação entre os indivíduos e *individual*, referente ao autoconhecimento, à iniciativa, coragem, persistência e integridade.

Embora existam abordagens diferenciadas sobre o conceito de gerente e de função gerencial, pode-se dizer que o gerente é um instrumento utilizado pelas organizações para promover a mudança da realidade, seja ela institucional, social ou econômica, por meio das funções a ele atribuídas.

Para facilitar a compreensão, os termos chefe, diretor, executivo, supervisor, gestor e administrador, embora utilizados por autores distintos, para esse estudo serão considerados como sinônimos ao termo gerente.

2.4 Competências Gerenciais

Tendo em vista as mudanças no cenário organizacional, bem como a necessidade e a importância de qualificar o corpo gerencial para acompanhar essas mudanças, o tema das competências vem despertando interesse no meio acadêmico e na área gerencial. Os debates giram em torno da efetiva condição (ou não) de operacionalização e adequação aos problemas da organização que essa abordagem possa, eventualmente, apresentar (BECKER, DIAS, DUTRA, GHEDINE e RUAS, 2005).

É um tema que contribui para a formação das pessoas, para a compreensão da natureza humana, para a mudança de comportamento e das práticas cotidianas. O debate sobre esse tema surgiu, de certa forma, na década de 70 nos Estados Unidos e, na década de 80, na França.

As competências podem ser, segundo Ruas (2001), divididas em duas dimensões estratégicas: corporativa (organizacional) e individual, na qual está incluída a dimensão gerencial. A primeira é um importante fator que deve ser considerado para as escolhas estratégicas da organização, enquanto a segunda se refere à nova forma de gestão do trabalho (BECKER, DIAS, DUTRA, GHEDINE e RUAS, 2005).

Para Fleury (2001) as competências são associadas a três níveis de compreensão: no nível da pessoa (competência individual), no nível da organização (*core competence*) e no nível dos países (sistemas educacionais e formação de competências).

Segundo Ruas (2001) as competências organizacionais são competências coletivas nas quais estão incluídas procedimentos e sistemas de trabalho, além de aspectos não tão claros como a cultura e os valores de uma organização. As competências individuais referem-se à capacidade do indivíduo de ter iniciativas, de compreender e se adaptar aos processos de mudanças, de ser responsável e reconhecido pelas suas características.

Para Fleury (2001, p.188) competência é “um saber agir responsável e reconhecido que implica mobilizar, integrar, transferir conhecimentos, recursos e habilidades, que agreguem valor econômico à organização e valor social ao indivíduo”. Considera-se uma pessoa competente quando ela apresenta capacidade de entrega à organização agregando valor a ela, a si próprio e ao meio onde está inserido.

Entre os autores da escola francesa, Boterf (apud SILVA, 2003; CAUDURO, 2003), constrói um conceito onde a competência seria a mobilização e aplicação de conhecimentos e capacidades numa situação específica, na qual se apresentam recursos e restrições próprias a esta situação. Esses recursos são denominados pelo autor como recursos de competências, classificados em conhecimentos (gerais e teóricos, operacionais e ambientais); habilidades (operacional, experiência, relacional cognitivo); atitudes (atributos pessoais e relacionais); recursos fisiológicos (energia, disposição) e recursos do ambiente (sistemas de informação, banco de dados).

Um levantamento feito por Sant’ana (KILIMNIK, SANT’ANA e LUZ, 2004) identificou as quinze competências profissionais mais mencionadas na literatura: domínio de novos conhecimentos técnicos associados ao exercício do cargo ou função ocupada, capacidade de aprender rapidamente novos conceitos e tecnologias, criatividade, capacidade de inovação, capacidade de relacionamento interpessoal,

capacidade de trabalhar em equipes, autocontrole emocional, visão de mundo ampla e global, capacidade de lidar com situações novas e inusitadas, capacidade de lidar com incertezas e ambigüidades, iniciativa de ação e decisão, capacidade de comprometer-se com os objetivos da organização, capacidade de gerar resultados efetivos e capacidade empreendedora.

Com base na análise teórica de vários autores (e suas respectivas ênfases), Bitencourt (2002) afirma que o conceito de competência está relacionado aos seguintes aspectos: desenvolvimento de conceitos, habilidades e atitudes (*formação*), capacitação (*aptidão*), práticas de trabalho, capacidade de mobilizar recursos (*ação*), articulação de recursos (*mobilização*), busca de melhores desempenhos (*resultados*), questionamento constante (*perspectiva dinâmica*), processo de aprendizagem individual (*auto desenvolvimento*), relacionamento com outras pessoas (*interação*).

Fleury & Fleury (2000) apresentam as competências como fonte de valor para o indivíduo e para a organização associando-as aos verbos saber agir, mobilizar recursos, integrar saberes múltiplos e complexos, saber aprender, saber se engajar, assumir responsabilidades, ter visão estratégica.

Para Fleury (2001, p.185) “o conceito de competências é pensado como um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes (isto é, conjunto de capacidades humanas) que justificam um alto desempenho”.

O desenvolvimento de competências abrange três dimensões: o saber, referindo-se ao conhecimento; o saber fazer, referente às habilidades e o saber agir, relativo às atitudes

(Bitencourt, 2002). Para essa autora, as competências gerenciais estão fundadas em três saberes: saber (conhecimentos), saber agir (habilidades) e saber ser (atitudes).

As competências gerenciais são “aquelas que se pretende coloquem as propostas e projetos em ação”. Conforme afirma Ruas (2004, p.08), “competência gerencial é a capacidade de mobilizar, integrar e colocar em ação, conhecimentos, habilidades e formas de atuar (recursos de competência) a fim de atingir/superar desempenhos configurados na missão da empresa e da área”.

Para Tushman e Nadler (1997), competência gerencial se refere às “habilidades para resolução de problemas, identificação de oportunidades e ameaças, capacidade para lidar com a incerteza e implementação conjunta de decisões”. Segundo eles, a competência gerencial é considerada como a gestão de pessoas com vistas à máxima utilização dos recursos disponíveis e em consonância com os objetivos organizacionais.

Na dimensão da competência gerencial, especificamente, Boyatzis (*apud* BITENCOURT, 2002), define vinte e uma competências importantes para a construção do perfil ideal de um gestor, agrupadas em seis categorias. Assim:

- a) *metas e gestão pela ação*: orientação eficiente, produtividade, diagnóstico e uso de conceitos, preocupação com impacto (pró-atividade).
- b) *liderança*: autoconfiança usa de apresentações orais, pensamento lógico, conceitualização.
- c) *recursos humanos*: uso de poder socializado, otimismo, gestão de grupo, auto-avaliação e senso crítico.
- d) *direção de subordinados*: desenvolvimento de outras pessoas, uso de poder unilateral e espontaneidade.

- e) *foco em outros clusters*: autocontrole, objetividade perceptual, adaptabilidade, preocupação com relacionamentos próximos.
- f) *conhecimento especializado*: memória e conhecimento especializado.

O conceito de competência gerencial compreende, portanto, “um processo contínuo e articulado” de formação de conhecimento, habilidades e atitudes de gestores a partir da interação com outras pessoas no ambiente de trabalho, tendo em vista o aprimoramento de sua capacitação, podendo, dessa forma, adicionar valor às atividades da organização e da sociedade” (BITENCOURT, 2002, p.30).

Na Administração Pública a abordagem de competências vem sendo adotada no serviço público em países como Estados Unidos, Reino Unido e Canadá. No entanto, as dificuldades que as organizações públicas enfrentam para adotar a gestão por competências são as seguintes: restrições legais nos processos seletivos, insuficiência de metodologias adequadas para identificar e mapear as competências das instituições, não integração da abordagem de competências a todos os subsistemas de gestão de pessoas (MORENO, 2005).

A eficácia e aplicabilidade do processo de gestão por competência em organizações públicas carecem de discussões mais aprofundadas e investigações empíricas a respeito. Embora existam organizações já adotem esse processo, algumas perguntas permanecem sem resposta: Como realizar concursos públicos com base nas competências? Quais as implicações da gestão por competência no provimento de cargos de confiança? Em que medida a expressão das competências profissionais, por parte dos servidores públicos, explicam o desempenho organizacional?

Outro desafio para as organizações públicas é a dificuldade em assumirem um papel *qualificante*, ou seja, apoiar as iniciativas de desenvolvimento profissional, criar um ambiente que seja propício à aprendizagem e oferecer aos servidores público reais oportunidades de crescimento (BAHRY e BRANDÃO, 2005)

A definição de competências apresenta diversidade de abordagens e perspectivas, conforme o contexto em que é abordada. Os autores citados apresentam similaridades na conceituação do termo “competência gerencial” uma vez que promovem suas abordagens apresentando as competências gerenciais sobre a perspectiva de que os gerentes devem ser dotados de características individuais voltadas para a sua própria formação, para o crescimento da organização e para o bom desempenho das pessoas envolvidas no contexto do trabalho. Essas características formam o conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes gerenciais necessário ao exercício da função gerencial.

As diferenças na conceituação do termo, no entanto, reside exatamente nesse ponto, ou seja, no fato de que as características que são consideradas pelos autores para a composição desse conjunto são distintas conforme a abordagem feita.

Para esse estudo, o conceito de competência gerencial adotado se refere também ao conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes que os gerentes apresentam no exercício da gestão prisional. Uma análise fatorial indicará as características demonstradas por esse público.

Vale ressaltar que as discussões sobre as competências gerenciais não têm se limitado à esfera privada. Também os gerentes públicos estão sendo objetos de análise, uma vez que o alcance de um Estado mais eficiente e moderno depende, em grande parte, de práticas gerenciais e perfis profissionais mais adequados. A idéia de competência tem surgido como uma forma de repensar os papéis das organizações e dos indivíduos.

2.4.1 Os gerentes públicos

A busca pela administração gerencial tem exigido dos gerentes públicos novos comportamentos, habilidades e atitudes. Como afirma Alecian e Foucher (*apud* SPERLING, 2002), os gerentes públicos devem aproveitar o que há de melhor no que se refere às novas tecnologias gerenciais adotadas pela iniciativa privada, mas é importante observar as especificidades de objetivos, normas, produtos, recursos e relacionamentos presentes na administração pública. Os gerentes públicos têm que ser “bilíngües”, ou seja, fluentes na terminologia usada pelos gerentes do setor privado e na linguagem política e governamental (NEWCOMER, 1999).

De acordo com Solari e Tohá (1999), essa exigência significa modificar o perfil do gerente público priorizando suas capacidades gerenciais. As competências têm sido modificadas em quase todos os serviços públicos, existindo uma ênfase em competências gerenciais mais genéricas, a saber: liderança, visão estratégica, capacidade de gerenciar e iniciar mudanças, liderança de equipe, comunicação e habilidades no uso da tecnologia da informação (FILHO, 1999).

O papel do gerente público está no centro das tensões que percorrem as instituições públicas: entre política e burocracia, exigências de flexibilidade e controle, entre preocupação de responder às necessidades dos cidadãos e à limitação da disponibilidade de recursos. Segundo eles, um gerente público deve ser bom gestor, conhecer as especificidades do setor público, ter a capacidade de liderança, criatividade e manejo político (SOLARI e TOHÁ, 1999).

Conforme entendimento de Longo (2003), o gerente deve ser visto como criador de valor público, atuando em três esferas inter-relacionadas. Na primeira – *gestão estratégica* – deve refletir estrategicamente e produzir idéias sobre como a organização, pode criar o máximo valor; promovendo, se for o caso, alterações nos pressupostos sobre os quais vêm atuando. Na segunda esfera – *gestão do entorno político* – tem o objetivo de obter legitimidade, autorizações, apoio, colaboração e recursos necessários, administrando suas relações com um grupo de atores, internos e externos, que constituem seu entorno autorizante. Na terceira esfera – *gestão operacional* – deve buscar que a organização atue eficaz e eficientemente para alcançar os objetivos delineados e, além disso, deve assumir a responsabilidade pelos resultados alcançados.

Embora o termo competência não seja utilizado como frequência na área pública, diversos autores reconhecem a necessidade e a mudança no perfil dos gerentes públicos para garantir um Estado mais eficiente. Para Penengo (1997), as principais características da nova gerência pública do século XXI são as seguintes: compreensão do contexto sócio-político, capacidade para gerenciar a complexidade, a variabilidade, a incerteza e a transitoriedade, capacidade para a auto-gestão, capacidade para a

potencialização da capacidade humana, globalização, capacidade de negociação, ética pública e compromisso social.

Wright et al (*apud* CHAVES, 2005) desenvolveu um modelo contendo quatro categorias de competências para os gerentes das organizações de saúde, mas que, dado o seu caráter genérico, deve ser mencionado. As *competências transformacionais* se referem à capacidade de se adaptar às mudanças, incorporar inovações, motivar a equipe de trabalho e disseminar a missão da organização; *competências políticas* se referem às habilidades de articular interesses, processos e planejamento, levando-se em consideração a dimensão política, gerencial e operacional da organização, negociar, articular ética e poder, utilizar princípios sociais para relacionar-se com equipe de trabalho; *competências transorganizacionais* se referem à capacidade de entender a dinâmica da organização e seus mecanismos inter e intraorganizacionais; competências para gerir e desenvolver pessoas.

Cabe considerar aqui a tipologia de perfis dos gerentes, conforme expõe Abrucio (1997), partindo de duas dimensões: o grau de estabilidade/mudança, de um lado; e a regularidade/resultados, de outro. Segundo esse modelo, o gerente público deve ser capaz de congregar seu grupo e atuar em conjunto na busca de um objetivo – *integrador*; ser capaz de trabalhar com regulamentos rotineiros – *administrador*; estar atento ao aumento da produtividade com qualidade – *produtor* e ser capaz de encontrar novas respostas e modernizar o fluxo de decisões – *inovador*.

Segundo Moreno (2005), algumas das competências identificadas como importantes para o desempenho dos servidores públicos são: o auto-desenvolvimento, a criatividade, a capacidade de trabalhar em equipe, de construir relacionamentos e gerar resultados.

Pode-se dizer que o debate sobre as competências gerenciais, seja na esfera privada, seja na administração pública, são reconhecidamente importantes. No entanto, para esse trabalho, um tipo de gerente público é especialmente importante: o gerente prisional, em torno do qual todo o estudo será desenvolvido.

2.4.2 O gerente prisional

Poucos são os trabalhos realizados que têm o sistema prisional como foco. Grandes estudos foram feitos considerando o sistema sob o ponto de vista de sua capacidade para ressocializar o criminoso, sobre as conseqüências de uma permanência no sistema prisional que impactam o indivíduo privado de liberdade e, especialmente, sobre o papel e a importância das atividades laborativas dentro da instituição.

No que se refere ao gerenciamento do sistema prisional, o Brasil conta apenas com as disposições legais trazidas pelas Leis de Execução Penal, dispondo tanto sobre a direção quanto sobre a equipe de trabalho que deverá atuar no sistema prisional.

As áreas contempladas pelas determinações legais são, basicamente, duas: atendimento e segurança. O diretor de atendimento tem como função garantir o acesso do preso à saúde, à assistência psicológica e social, à orientação jurídica, ao processo de elevação de escolaridade, ao ensino profissionalizante e ao trabalho.

O diretor de segurança tem como função garantir a privação da liberdade, a ordem e a disciplina dentro da unidade prisional, a movimentação interna do preso para os

atendimentos e a escolta externa, bem como zelar pela integridade física e moral desse indivíduo.

Uma terceira área, embora não disposta claramente em lei, mas necessária para o funcionamento da instituição – administrativa - também pode ser identificada. O diretor administrativo tem como função o exercício das atividades ligadas às áreas de transporte, finanças, pessoal e serviços gerais da unidade prisional, permeando e subsidiando o desempenho das duas outras áreas; isto é, oferecendo, portanto, os meios para que as atividades finalísticas ocorram.

Por fim, o diretor geral, cargo máximo da unidade, tem como função gerenciar as atividades descritas acima, que se encontram descentralizadas entre os três gerentes setoriais, ao mesmo tempo em que é responsável pela articulação interna com os níveis hierárquicos superiores, bem como pela articulação externa com o município, instituições policiais, Poder Judiciário e Ministério Público locais.

Em seu artigo 172, a legislação estabelece que à direção do estabelecimento sejam atribuídas as seguintes funções: “cumprir e fazer cumprir as leis, os regulamentos e as instruções relativas à ordem e à disciplina do estabelecimento; dirigir as atividades do estabelecimento; submeter à Superintendência de Organização Penitenciária o plano de atividades da unidade; orientar a elaboração da proposta orçamentária do estabelecimento; presidir a Comissão Técnica de Classificação; supervisionar os cursos de instrução escolar e de formação profissional do sentenciado; percorrer as dependências do estabelecimento para verificação da ordem e disciplina; comparecer, ou fazer-se representar, às sessões do Conselho Penitenciário; promover ou requisitar

o exame criminológico, a classificação e o tratamento reeducativo dos sentenciados; propor a realização de curso de formação contínua do pessoal penitenciário; promover a contratação de pessoal especializado para integrar as equipes interprofissionais de sua unidade; classificar os estabelecimentos penitenciários de acordo com as fases do regime progressivo; apresentar à Superintendência de Organização Penitenciária o plano anual de atividades do estabelecimento penitenciário; participar da elaboração da proposta anual do orçamento; promover a participação da comunidade na execução penal e colaborar na implantação do Patronato e do Conselho da Comunidade” (LEI 11.404 – Minas Gerais, 1994).

Em seu artigo 190, o diploma legal determina que o ocupante do cargo de diretor deva satisfazer os seguintes requisitos: ter diploma de nível superior de Direito, Psicologia, Pedagogia ou Ciências Sociais; ter capacidade administrativa e vocação para a função; ter idoneidade moral, boa cultura geral, formação especializada e preparação adequada ao serviço penitenciário. Determina, ainda, que o Diretor que não for recrutado entre os membros do pessoal penitenciário deve, antes de entrar em função, receber formação técnica e prática sobre o trabalho de direção, salvo se for diplomado em escola profissional ou tiver título universitário em matéria pertinente (LEI 11.404 – Minas Gerais, 1994).

Atualmente, a Secretaria de Estado de Defesa Social não dispõe de um perfil de gerente prisional traçado previamente, que sirva de parâmetro para a seleção desse profissional. Embora exista, na sua estrutura organizacional, uma Escola com a atribuição de seleção, bem como com as funções de recrutamento e seleção, uma consultoria foi contratada para auxiliar o órgão na definição do perfil do gestor prisional. Até que o trabalho seja

concluído, os gerentes têm sido escolhidos, preferencialmente, pela experiência que adquiriram na atuação dentro do sistema prisional, especialmente na área de segurança.

2.5 Pena e Sistema Prisional

2.5.1 História e evolução

A pena, originalmente, era tida como uma vingança divina, ou seja, os fenômenos naturais violentos e prejudiciais eram tidos como manifestações dos deuses (*totem*) exigindo que o mal praticado fosse reparado. Nessa fase, a punição ao infrator se justificava por ser um desagravamento à divindade (BITENCOURT, 2003).

Num segundo momento, a punição ao mal praticado era realizada de forma desproporcional entre o dano e o castigo. A principal característica da vingança privada era a de que a punição poderia, inclusive, ultrapassar o autor da infração e envolver desde o indivíduo criminoso até o grupo no qual estava inserido. Com a evolução social, surge o *talião*, limitando a reação à ação, isto é, ao mal praticado dá-se idêntica punição (MIRABETE, 2000).

Segundo Mirabete (2000), com o passar do tempo, surge a composição, sistema pelo qual a liberdade era comprada, ficando o infrator livre do castigo. Era um misto de ressarcimento e pena, lançando as bases para a reparação atual contida no Direito Civil e para as penas pecuniárias tipificadas pelo Direito Penal moderno.

Com a crescente separação entre o público e o privado atingiu-se a fase da vingança pública, onde o Estado assumiu o poder-dever de manter a ordem e a segurança sociais, exercendo o papel de punir, mas ainda assim uma punição caracterizada pela crueldade e pela arbitrariedade, embora legítima, onde os castigos corporais eram comuns.

Em fins do século XVIII e começo do século XIX, a forma de punição estatal começa a se transformar. Foucault (2001) afirma que as modificações ocorreram no objeto alvo da punição: não mais o corpo, mas a alma. A vontade, a mente e o sentimento seriam o objeto da ação punitiva, não mais o físico.

A Revolução Francesa, com seu caráter reformador, foi o marco dessa redução na desumanidade da forma de punir, defendendo um sistema punitivo pautado nos princípios de respeito e preservação da dignidade humana.

Segundo Beccaria (2000), um dos mais expressivos pensadores do Iluminismo, os homens se unem e formam uma sociedade, onde a função da pena é assegurar a sua sobrevivência. Segundo ele, a pena deve ser, na sua essência, pública, imediata e necessária. Deve ser a mínima possível considerando as circunstâncias em que o fato ocorreu e, ainda, proporcional ao delito e prevista legalmente.

A humanização do sistema punitivo tem um marco importante que é o surgimento da prisão como uma forma civilizada de pena, como uma nova estratégia de punição. Para Foucault (2001) a prisão exercia um duplo papel: privação de liberdade, num sentido punitivo e sancionador, e ação reformadora do indivíduo; papéis absolutamente

interligados, uma vez que encarceramento era o mecanismo pelo qual a transformação individual poderia ocorrer.

Diante disso, teve início a defesa de construção de estabelecimentos prisionais adequados para o cumprimento da pena privativa de liberdade. No século XVIII Howard (*apud* BITENCOURT, 2003) afirmava que “a administração de uma prisão é coisa muito importante para abandoná-la aos cuidados de um carcereiro”. Nasce, então, o penitenciarismo, e inicia-se uma luta até hoje inacabada para alcançar a humanização das prisões e a recuperação do criminoso.

Com essa mudança, a natureza das prisões foi profundamente alterada. “A margem pela qual a prisão excede os limites da detenção, é preenchido por técnicas de tipo disciplinar, caracterizadas pelo esquema político-moral do isolamento individual e da hierarquia, o modelo econômico da força aplicada a um trabalho obrigatório, o modelo técnico-médico da cura e da normalização. E esse suplemento disciplinar em relação ao jurídico, é a isso, em suma, que se chama o penitenciário.” (FOUCAULT, 2001).

Nesse momento, ou seja, quando a prisão se transforma em penitenciária, fica clara a sua natureza de “empresa transformadora”, definida como instituição total¹, que se fundamenta na busca permanente por alterações significativas na individualidade dos seus internos (PAIXÃO, 1987).

Os primeiros sistemas penitenciários surgiram nos Estados Unidos. Foram classificados em pensilvânico, alburniano e progressivo. O sistema pensilvânico foi idealizado com o

¹ O seu caráter envolvente ou totalizante sintetiza-se na barreira ao intercâmbio social com o mundo exterior, que frequentemente está construído bem dentro da fábrica: portas fechadas, paredes altas e assim por diante.”(Goffman, 1975)

objetivo do isolamento absoluto de todo apenado, onde a única atividade permitida era a oração.

Mesmo com toda essa rigidez, algumas dificuldades e problemas surgiram com o modelo adotado anteriormente. No intuito de superá-las, surge o sistema alburniano, que se caracterizou, ainda, pelo silêncio absoluto, mas o convívio diurno, através do trabalho, passou a ser permitido e o isolamento noturno, obrigatório.

Para Bitencourt (2003), o surgimento do sistema progressivo, diminuiu o rigor da pena privativa de liberdade, uma vez que o seu cumprimento ao longo do tempo, implica em privilégios e benefícios para o apenado, reduzindo, gradativamente, o rigor determinado pelos sistemas precedentes.

Diante das exposições realizadas, acerca da função da pena e dos sistemas penitenciários existentes, pode-se afirmar que, no Brasil, dentre as várias teorias disponíveis, adota-se a teoria unificadora da pena, segundo a qual, sua aplicação é considerada como uma retribuição à perturbação da ordem social, mas apresenta também um caráter preventivo e reeducador, bem como o sistema progressivo para o cumprimento da pena.

2.5.2 Sistema Prisional - disposições legais

A execução penal tem como finalidade promover a harmonia e o equilíbrio entre os integrantes da sociedade, bem como reeducar e reinserir o infrator, prevenindo a

incidência de novos crimes e a reincidência pessoal daquele que já foi punido pela prática de um delito.

A pena privativa de liberdade no Brasil se classifica em pena de reclusão e detenção. Nessa seara, o país se orienta no sentido do que dispõe, basicamente, o Código Penal Brasileiro e as Leis de Execução Penal Federal e Estadual.

A distinção entre tais modalidades se refere aos regimes de cumprimento, os quais, a propósito, se valem do sistema progressivo. Na pena de reclusão a execução se efetiva em regime fechado, ao passo que o cumprimento da pena de detenção ocorre no semi-aberto ou aberto, determinado inicialmente em função do *quantum* da pena aplicada e, com o passar do tempo, acrescenta-se a essa razão, o comportamento do indivíduo.

Para cada um dos regimes de cumprimento da pena privativa de liberdade, a lei determina um estabelecimento distinto. De acordo com o disposto no Código Penal Brasileiro (2005), pena em regime fechado deve ser cumprida em estabelecimento de segurança máxima ou média, denominado penitenciária. Para o cumprimento de pena em regime semi-aberto devem ser mantidas colônias agrícola, industrial ou estabelecimento similar. Quanto à pena em regime aberto, sua execução deve se dar em casa de albergado ou estabelecimento adequado.

Também o presídio e a cadeia pública, segundo o disposto pela Lei de Execução Penal Federal (1984) são estabelecimentos de regime fechado, mas se destinam, basicamente, à custódia do preso provisório, ou seja, aquele que está à disposição do juízo processante.

Alguns estabelecimentos se destinam a um público muito específico. Assim, o Centro de Reeducação do Jovem Adulto que, embora também destinado ao cumprimento de pena em regime aberto e semi-aberto, foi concebido para os indivíduos com idade entre 18 e 21 anos (LEI 7.710, 1984). A intenção do legislador foi diferenciar o tratamento ao jovem.

Da mesma forma, segundo o disposto na legislação federal, o Hospital de Custódia a Tratamento Psiquiátrico é um estabelecimento penal peculiar. Destinado ao cumprimento de pena em regime semi-aberto, mas indicado, exclusivamente, para aqueles indivíduos considerados inimputáveis ou semi-imputáveis. E assim, cada um com suas peculiaridades, o são também o estabelecimento destinado às mulheres e aos indivíduos em observação criminológica (LEI 7.710, 1984).

O sistema prisional, portanto, é gênero do qual são espécies os diversos tipos de estabelecimentos acima descritos.

Uma análise legal sobre a execução da pena deve ser feita considerando as vertentes assistencial, referente ao tratamento reeducativo, e a disciplinar, relativa à segurança.

Na vertente assistencial, estão incluídas as ações referentes ao chamado tratamento reeducativo, que consiste na adoção de um conjunto de medidas médico-psicológicas e sociais, que objetivam o atendimento ao sentenciado e a sua reinserção na sociedade.

Dispõe a Lei de Execução Penal Federal (1984) em seu artigo 10 que “a assistência ao preso e ao internado é dever do Estado, objetivando prevenir o crime e orientar o

retorno à convivência em sociedade”. São consideradas como assistenciais, componentes, portanto do tratamento reeducativo, as ações relativas ao suprimento das necessidades material, jurídica, à saúde física e mental, educacional, a assistência social, religiosa e ao trabalho.

Embora alterações legislativas recentes tenham abolido a sua obrigatoriedade, a realização do chamado exame criminológico é o início, e o norteador constante, de todo o tratamento reeducativo. Através dele ocorre a verificação da carência físico-psíquica e outras causas de inadaptação social, propõe-se um programa individual de tratamento para o indivíduo que compreende a indicação do regime de cumprimento da pena, do estabelecimento adequado, da escolarização, do trabalho e da orientação profissional, das atividades culturais e esportivas e das medidas especiais de assistência ou tratamento. Esse programa será avaliado durante sua evolução, a fim de conhecer o resultado do tratamento e a prognose quanto à vida futura do sentenciado (LEI 11.404 – Minas Gerais, 1994).

Sobre a vertente da segurança, a Lei de Execução Penal Estadual dispõe sobre a disciplina que consiste na colaboração com a manutenção da ordem, na obediência às determinações, sejam elas advindas diretamente das autoridades, sejam elas repassadas através de seus agentes no desempenho do trabalho. A legislação trata, ainda sobre as faltas cometidas e sobre as sanções disciplinares possíveis de serem aplicadas, quando da sua ocorrência (LEI 11.404 – Minas Gerais, 1994).

Portanto, o sistema prisional se sustenta sob dois pilares, quais sejam: o atendimento (vertente assistencial) e a custódia (vertente da segurança). As duas vertentes descritas

anteriormente mostram que existem dois aspectos de um mesmo tema e que, embora absolutamente distintos, se complementam e devem ser ambos, bem gerenciados.

2.5.3 O Sistema Prisional em Minas Gerais

Em Minas Gerais, “durante muito tempo, não se pôde falar propriamente em um sistema penitenciário mineiro. Havia uma instituição – Penitenciária Agrícola de Neves (PAN) – e seu peso, real e simbólico, marcou definitivamente o sistema que se implantou a partir dos anos 60, dotando-o de identidade e caráter próprios, pautado pelo comprometimento com objetivos de recuperação e tratamento através do trabalho. Antes, a população prisional do Estado se distribuía pelas cadeias públicas dos municípios. Inaugurada em 1937, sua criação é parte do primeiro esforço mineiro de formulação de uma política penal” (PAIXÃO, 1987, p.35).

Existe hoje, no Estado, uma dualidade de gerenciamento do sistema prisional: Polícia Civil e Secretaria de Estado de Defesa Social. Não obstante as disposições legais acerca da competência da Polícia Civil, referente às práticas de policiamento judiciário, e muito embora existam instrumentos normativos tornando obrigatória a transferência das cadeias públicas e presídios que se encontram sob a administração daquela instituição para a Secretaria de Estado de Defesa Social, essa determinação ainda não foi cumprida em sua totalidade.

A Secretaria de Estado de Defesa Social é a organização mais antiga da administração pública direta do Estado de Minas Gerais. Criada, inicialmente, em 1891 como

Secretaria de Estado dos Negócios do Interior, tinha como objetivo os serviços referentes à justiça, segurança, higiene e instrução.

Em 1963 passou a denominar-se Secretaria de Estado do Interior e Justiça com a finalidade institucional de organização e controle do sistema penitenciário estadual, entre outras atribuições. No ano de 1987, foi transformada em Secretaria de Estado da Justiça. Em 1998 passou a denominar-se Secretaria de Estado da Justiça e de Direitos Humanos, tendo sido acrescentada a missão de defesa e promoção dos direitos humanos.

No ano de 2003, com a Lei Delegada nº. 56, a Secretaria, como todas as instituições estaduais existentes à época, tiveram novamente sua estrutura e missão alteradas, passando a denominar-se Secretaria de Estado de Defesa Social. À época tinha como objetivo gerenciar as ações operacionais do setor a cargo do Estado visando à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, à redução dos índices de criminalidade, à recuperação de presos para reintegrá-los na sociedade e à assistência judiciária aos carentes de recursos.

Desde então, ela é responsável pela integração dos órgãos de segurança do Estado, controle e prevenção à criminalidade, administração do sistema prisional e atendimento a adolescentes em cumprimento de medidas sócio educativas. Sua estrutura organizacional era definida pelo Decreto nº. 43.295/2003.

Hoje, uma nova lei – Lei Delegada nº.117 – alterou a estrutura interna das unidades administrativas que compõem a Secretaria e promoveu algumas modificações, embora pequenas, nas competências legais atribuídas a esse órgão estatal.

Atualmente, a SEDS é responsável por coordenar as ações operacionais do sistema de defesa social, visando à promoção da segurança da população, bem como coordenar as políticas estaduais de segurança pública; administrar a política prisional, por meio da custódia dos indivíduos privados de liberdade, promovendo condições efetivas para sua reintegração social; coordenar a seleção, a formação e a capacitação do corpo funcional das unidades prisionais; articular e coordenar as políticas de ensino e qualidade da atuação dos órgãos de defesa social.

No que se refere ao conjunto dos estabelecimentos prisionais que integram a Secretaria de Defesa Social o sistema é composto por 18 penitenciárias; 02 casas de albergado, 03 Unidades de Saúde, sendo uma destinada à realização de exames de periculosidade e toxicológico, outra destinado ao tratamento psiquiátrico dos indivíduos em cumprimento de medida de segurança e outra destinada à realização de perícia e apoio médico e 13 presídios distribuídos por todo o Estado. Assim, parte do sistema prisional de Minas Gerais é uma unidade administrativa componente da estrutura organizacional da Secretaria de Estado de Defesa Social, qual seja, a Subsecretaria de Administração Prisional.

A estrutura das unidades prisionais reproduz a estrutura organizacional da própria Secretaria de Defesa Social. Em parte, por meio da Subsecretaria de Inovação e Logística, tendo em vista que a Diretoria Administrativa subordina-se, tecnicamente, à

essa unidade administrativa; em parte, por meio da Subsecretaria de Administração Prisional, tendo em vista que as Diretorias de Atendimento e Segurança subordinam-se, tecnicamente, à essa unidade administrativa.

A Secretaria de Defesa Social materializa a concepção organizacional do Governo de Minas Gerais para o controle da criminalidade e da violência, com a implementação de uma política pública de segurança que combina planejamento, coordenação, gestão, controle e avaliação das ações.

Assim, ao lado da Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros Militar e Defensoria Pública, a Secretaria é o órgão coordenador do Sistema de Defesa Social, integrando as instituições que o compõem e tem, além desse papel, a função de gerenciar o sistema prisional, o sistema de atendimento às medidas sócio-educativas destinadas aos adolescentes autores de ato infracional e as ações de prevenção à criminalidade.

O termo Defesa Social congrega todas as correntes de pensamentos que sejam adequadas à compreensão do fenômeno da criminalidade. Da visão multidisciplinar e universal, decorre a sua aproximação com a criminologia, a sociologia e o estudo das organizações policiais e prisionais.

O Sistema de Defesa Social vem a ser, portanto, um conjunto de idéias, organismos e procedimentos que se integram formal ou efetivamente, para a prevenção e para o combate à criminalidade, desenhando um novo arranjo institucional no Estado.

A criação desse sistema foi uma das ações contempladas pelo Projeto Estruturador denominado “Redução da Criminalidade”. Esse projeto é mais um integrante da carteira de projetos já mencionada anteriormente, reflete parte das estratégias de governo e está vinculado à diretriz prioritária de “melhorar substancialmente a segurança dos mineiros, especialmente na Região Metropolitana de Belo Horizonte” (MINAS GERAIS, 2005a).

O Projeto tem como finalidade reduzir a incidência da criminalidade violenta em Minas Gerais atuando em quatro grandes eixos: reforma e profissionalização do sistema prisional (esse é o eixo de interesse para o trabalho); integração das organizações policiais, prevenção social da criminalidade; ampliação e profissionalização do atendimento a adolescentes autores de ato infracional.

A sociedade mineira, especialmente nos grandes centros urbanos, experimentou um crescimento expressivo das taxas de criminalidade ao longo das décadas de 80 e 90, evidenciando a necessidade, portanto, da formulação e implementação de uma política pública específica para o combate da criminalidade violenta.

2.5.3.1 Gestão Prisional

As atividades atribuídas aos gerentes do sistema prisional consistem nos atendimentos realizados ao preso (atendimentos voltados à saúde, ensino formal e profissionalizante, trabalho e atendimentos jurídicos), bem como na manutenção da ordem e da disciplina, além daquelas atividades destinadas à oferecer suporte à assistência e à segurança, quais sejam: as atividades de logística definidas como aquelas voltadas para a administração dos recursos humanos, do transporte, das finanças, da reprografia, e dos serviços de utilidade pública como água e telefone.

O gerenciamento e o monitoramento dessas atividades é o cotidiano das unidades prisionais e, portanto, é atribuição da direção da unidade, formada pelo diretor geral, pelo diretor de atendimento, pelo diretor de segurança e pelo diretor de gestão e finanças, cada qual na área que lhe é pertinente.

Com vistas ao gerenciamento para resultados, cada unidade prisional tem como objetivo a execução dessas atividades buscando alcançar metas previamente definidas. São metas relativas ao número de atendimentos realizados pela equipe técnica, ao número de presos estudando e trabalhando, bem como relativas ao número de fugas, rebeliões e motins, nas esferas da assistência e da segurança. Na esfera da logística, as metas são relativas à redução de custos com serviços de utilidade, reprografia, contratação de pessoal e manutenção da frota de veículos.

No ano de 2006, foi criada pela Subsecretaria de Administração Prisional uma metodologia de gerenciamento e monitoramento das atividades do sistema prisional, denominada Gestão Prisional – Gespen – ainda em curso – como parte de uma concepção de Governo, por meio da qual o Estado deve ser gerenciado para resultados.

Inicialmente, a metodologia foi dividida em dois momentos. O primeiro, de responsabilidade da direção da unidade prisional, tinha como objetivo apresentar às unidades administrativas da SEDS, detalhadamente, condição atual em que se encontrava sob os aspectos das áreas de segurança, atendimento e logística.

Nesse momento, era realizada uma reunião composta pelo Subsecretário de Administração Prisional, pelos Superintendentes e Diretores da Secretaria de Defesa Social, bem como pelo diretor geral, de atendimento, de segurança e de gestão da unidade prisional em debate. Após a apresentação, era construído um plano de ação, com metas, prazos e responsáveis definidos, referentes às principais questões abordadas durante a reunião, e que eram merecedoras de destaque e de empenho para serem alcançadas. Esses encontros foram realizados com todas as unidades prisionais existentes à época, durante todo o primeiro semestre do ano de 2006.

O segundo momento era a reunião de retorno. Realizada no segundo semestre de 2006, com os mesmos participantes da reunião inicial, tinha como objetivo realizar o acompanhamento do plano de ação definido na reunião anterior, ou seja, verificar se as metas definidas foram alcançadas, bem como se os prazos estipulados foram cumpridos. Caso as demandas da unidade prisional em debate não tenham sido solucionadas, as causas eram averiguadas e, se necessário, novo prazo era pactuado.

Durante o ano de 2007, considerando a rápida expansão do sistema prisional e a consequente ampliação do número de unidades, a metodologia inicial tornou-se inadequada e inviável. A partir de então, as reuniões passaram a ser temáticas e categorizadas.

Assim, passaram a ser reunidas as unidades prisionais consideradas de mesma espécie (penitenciárias, presídios, unidades de saúde ou casas de albergado), separadamente, e ainda, por área (segurança, atendimento e administrativa), a fim de racionalizar e objetivar os encontros. Dessa forma, a finalidade não era mais discutir a unidade de

forma sistêmica, mas pontualmente. O produto da reunião, o plano de ação, continuaria sendo produzido e monitorado.

A metodologia Gespen é uma alternativa de gerenciamento adotada no sistema prisional que vem ao encontro das iniciativas de modernização e reestruturação da administração pública estadual, tendo em vista que a essência dessa prática é a implementação do gerenciamento por resultados, na busca pela efetividade das políticas públicas e pela qualidade dos serviços oferecidos à sociedade.

3 ESTRUTURAÇÃO METODOLÓGICA

Este capítulo visa a descrição dos procedimentos metodológicos adotados no desenvolvimento da pesquisa: as abordagens adotadas, as características do estudo, a definição da amostra e os instrumentos de coleta de dados utilizados na busca pelo alcance dos objetivos propostos.

3.1 Caracterização da pesquisa

Para a realização da pesquisa optou-se pelas abordagens qualitativa e quantitativa. A abordagem qualitativa se justifica tendo em vista que nesse tipo de pesquisa, um fenômeno pode ser mais bem observado e compreendido no contexto em que ocorre e do qual é parte. Busca-se entender o fenômeno a partir do relato dos participantes, partindo-se de questões e focos amplos, não de hipóteses pré-estabelecidas (GODOY, 1995). Por meio da abordagem quantitativa, a análise estatística facilita a comparação dos dados obtidos, aprofunda a análise e amplia o seu alcance.

Quanto aos seus fins, o estudo possui duas características. Numa primeira etapa, predomina seu aspecto exploratório tendo em vista os poucos conhecimentos existentes acerca do problema colocado e a necessidade de descobrir as competências manifestadas pelos gerentes das unidades prisionais.

Numa segunda etapa, teve um caráter descritivo conclusivo. Buscou-se descrever as competências necessárias ao exercício da gestão prisional, sob a ótica dos membros da

organização pesquisada, numa tentativa de provocar a auto-reflexão sobre as práticas e comportamentos adotados por eles, bem como de conhecer as estratégias individuais adotadas por esses indivíduos.

A coexistência dessas duas abordagens se justifica tendo em vista a busca por uma maior e mais profunda compreensão acerca do fenômeno analisado, além do fato de que um mesmo fenômeno pode apresentar uma dimensão qualitativa e outra quantitativa, simultaneamente.

A unidade de observação refere-se às pessoas que foram selecionadas para compor a amostra da pesquisa, sendo formada pelos diretores² geral, diretores de atendimento, diretores de segurança e diretores administrativos do sistema prisional de Minas Gerais.

3.2 Coleta de Dados

Para essa pesquisa, optou-se pela combinação de três instrumentos: análise documental, entrevista semi-estruturada e questionário fechado, possibilitando a complementação entre as técnicas, e conseqüentemente, a diminuição das limitações encontradas em cada uma delas.

Por meio da análise documental, fonte secundária de dados, foi possível compreender a contextualização histórica e a dimensão global da organização, observada e resguardada a superficialidade dos dados obtidos. Segundo Yin (2001), a pesquisa documental é estável, sendo passível de revisão por diversas vezes. Os documentos têm grande

² Para efeito desse estudo consideram-se gerentes e diretores como sinônimos.

importância no levantamento de informações, pois vêm confirmar informações oriundas de outras fontes. Para Laville e Dionne: “os dados estão lá, resta fazer sua triagem, criticá-los, isto é, julgar sua qualidade em função das necessidades da pesquisa, codificá-los ou categorizá-los” (LAVILLE e DIONNE, 1999, p. 167).

O segundo instrumento de coleta de dados utilizado foi a entrevista semi-estruturada que, segundo Laville e Dionne (1999, p.188) são “uma série de perguntas abertas, feitas verbalmente em uma ordem prevista, mas que o entrevistador pode acrescentar perguntas de esclarecimento”. Se por um lado (sob o ponto de vista do entrevistador) as entrevistas favorecem a exposição clara dos objetivos propostos e direciona o trabalho para a obtenção dos dados considerados mais importantes, por outro lado, (sob o ponto de vista do entrevistado) permite-se discorrer, com maior liberalidade, sobre os questionamentos.

As entrevistas foram feitas pelo próprio pesquisador, garantindo o anonimato e observada a duração máxima de 60 minutos. Todas elas tiveram a concordância do entrevistado, foram gravadas e transcritas, posteriormente, pelo entrevistador. O objetivo da utilização dessa técnica não foi entrevistar um grande número de pessoas, mas estabelecer um contato mais próximo com o entrevistado, de modo a facilitar uma análise mais aprofundada das respostas, na tentativa de obter informações mais ricas e mais próximas da realidade, conforme roteiro no apêndice A.

O terceiro instrumento utilizado para a coleta de dados foi o questionário, composto de perguntas fechadas, tendo por base os dados das entrevistas e dos documentos

analisados, aplicado na amostra da população e totalizando 72 questionários respondidos.

Para garantir o alcance dos objetivos desse trabalho, os questionários foram estruturados em três grupos de perguntas, de acordo com o interesse que essas perguntas tinham para a pesquisa. O primeiro grupo foi composto de perguntas que se referiam ao conhecimento que os respondentes tinham sobre a organização. O segundo grupo continha perguntas relacionadas às habilidades que os gerentes prisionais detinham. Já o terceiro grupo de perguntas se referia às atitudes que esses gerentes demonstravam no exercício das suas funções.

3.3 População e amostra

A população pesquisada é composta por 134 gerentes prisionais vinculados a 36 unidades, categorizadas da seguinte forma: 18 penitenciárias, 13 presídios, 02 casas de albergados, e 03 unidades de saúde, conforme exposto no quadro 1. Embora cada uma dessas unidades abrigue públicos de diversos perfis, como presos provisórios aguardando decisão judicial, condenados em regime de cumprimento de pena fechado, semi-aberto e aberto, bem como presos portadores de sofrimento mental em cumprimento de medida de segurança, todas elas têm como objetivo garantir o cumprimento da Lei de Execução Penal, ou seja, custodiar o indivíduo em conflito com a lei, garantindo à ele o atendimento integral de que necessita.

QUADRO 1

Unidades prisionais por município de localização

| Unidade Prisional | Município |
|-------------------|----------------------|
| CAJAR | Juiz de Fora |
| CAPJP | Belo Horizonte |
| CAMP | Ribeirão das Neves |
| HTPWVC | Juiz de Fora |
| HPJJV | Barbacena |
| PAOJ | Unai |
| PPPV | Uberlândia |
| PAIO | Uberaba |
| PDETF | Patrocínio |
| PNSC | Carmmo do Paranaíba |
| PJEC | Juiz de Fora |
| PPACP | Juiz de Fora |
| PFFP | Governador Valadares |
| PDMC | Ipaba |
| PSMFS | Francisco Sá |
| PJML | Muriaé |
| PTO | Teófilo Otoni |
| PRT | Três Corações |
| PPJSA | São Joaquim de Bicas |
| PDPC | Pará de Minas |
| PJMA | Ribeirão das Neves |
| PIEP | Belo Horizonte |
| PNH | Contagem |
| PRIN | Araguari |
| PRSS | Patos de Minas |
| PRCV | Araçuaí |
| PRF | Floramar |
| PRJAG | Ribeirão das Neves |
| PRADL | Ribeirão das Neves |
| PRSJ | São Joaquim de Bicas |

| | |
|-------|--------------------|
| PRJA | Uberlândia |
| PRVE | Vespasiano |
| PRVI | Viçosa |
| PRJMD | Ribeirão das Neves |
| PRSL | Sete Lagoas |
| PRNS | Nova Serrana |

FONTE: Análise documental realizada pela autora da dissertação

A partir de uma estrutura organizacional básica apresentada pelas unidades prisionais, existem de 1 a 5 cargos gerenciais, de acordo com a categoria e com o porte de cada unidade descrita acima, conforme quadro 2. Assim, existem 31 diretores de atendimento, 31 diretores de segurança, 36 diretores administrativos e 36 diretores de segurança que compõem a população mencionada acima.

QUADRO 2

Unidades Prisionais por porte e cargos

| Unidade Prisional | Porte | Número de cargos de diretores | | | |
|-------------------|---------|-------------------------------|------------------------|----------------------|------------------------|
| | | Diretor Geral | Diretor de Atendimento | Diretor de Segurança | Diretor Administrativo |
| CAJAR | Pequeno | 1 | 0 | 0 | 1 |
| CAPJP | | 1 | 0 | 0 | 1 |
| PRNS | | 1 | 0 | 0 | 1 |
| PRVI | | 1 | 0 | 0 | 1 |
| PRCV | | 1 | 0 | 0 | 1 |
| PNSC | | 1 | 1 | 1 | 1 |
| PIEP | | 1 | 1 | 1 | 1 |
| PJEC | | 1 | 1 | 1 | 1 |
| PTO | | 1 | 1 | 1 | 1 |
| PRVE | | 1 | 1 | 1 | 1 |
| PRJAG | | 1 | 1 | 1 | 1 |
| PRF | | 1 | 1 | 1 | 1 |
| PRIN | | 1 | 1 | 1 | 1 |
| PRSS | | 1 | 1 | 1 | 1 |
| PDPC | | 1 | 1 | 1 | 1 |
| PAOJ | | 1 | 1 | 1 | 1 |
| PSMFS | | 1 | 1 | 1 | 1 |

| | | | | | |
|--------|-------------|---|---|---|---|
| PRT | | 1 | 1 | 1 | 1 |
| PDMC | | 1 | 1 | 1 | 1 |
| PDETF | | 1 | 1 | 1 | 1 |
| PJML | | 1 | 1 | 1 | 1 |
| PFFP | | 1 | 1 | 1 | 1 |
| PAIO | | 1 | 1 | 1 | 1 |
| PPACP | | 1 | 1 | 1 | 1 |
| PPJSA | | 1 | 1 | 1 | 1 |
| PPPV | | 1 | 1 | 1 | 1 |
| PRSL | | 1 | 1 | 1 | 1 |
| PNH | | 1 | 1 | 1 | 1 |
| PJMA | | 1 | 1 | 1 | 1 |
| PRJA | | 1 | 1 | 1 | 1 |
| PRADL | Grande | 1 | 1 | 1 | 1 |
| PRJMD | | 1 | 1 | 1 | 1 |
| PRSJ | | 1 | 1 | 1 | 1 |
| HTPWVC | | 1 | 1 | 1 | 1 |
| HPJJV | Unidades de | 1 | 1 | 1 | 1 |
| CAMP | Saúde | 1 | 1 | 1 | 1 |

FONTE: Análise documental realizada pela autora da dissertação

Obs. As unidades de médio porte possuem mais um cargo de diretor (considerado como diretor adjunto). As unidades de grande porte possuem mais dois cargos de diretor (considerados como diretor adjunto e outro diretor de segurança).

A seleção da amostra foi definida a partir do critério de acessibilidade, tanto para a realização das entrevistas como para a aplicação dos questionários, tendo em vista os encontros de diretores promovidos pela SEDS no último ano, em Belo Horizonte. Inicialmente, as unidades prisionais foram distribuídas em regiões: a) Central, b) Triângulo e Alto Paranaíba, c) Noroeste, d) Vales do Rio Doce, Mucuri e Jequitinhonha, e) Zona da Mata e Sul de Minas, conforme quadro 3.

QUADRO 3
Unidades prisionais por região

| Unidade Prisional | Região |
|-------------------|---|
| CAJAR | Zona da Mata e Sul de Minas |
| HTPWVC | |
| HPJJV | |
| PJEC | |
| PPACP | |
| CAJPI | Zona da Mata e Sul de Minas |
| PJML | |
| PRVI | |
| PRT | |
| PAOJ | Noroeste |
| PRIN | Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba |
| PRSS | |
| PAOJ | |
| PPPV | |
| PRJA | |
| PAIO | |
| PDETF | |
| PNSC | |
| PFFP | |
| PRCV | |
| PDMC | |
| PSMFS | Vales do Rio Doce, Mucuri e Jequitinhonha |
| PTO | |
| PPJSA | |
| PDPC | |
| PJMA | |
| PIEP | |
| PNH | |
| PRF | |
| PRJAG | |
| PRADL | |
| PRSJ | Região Central |
| PRVE | |
| PRJMD | |
| PRSL | |
| PRNS | |
| CAMP | |

FONTE: Análise documental realizada pela autora da dissertação

A partir dessa divisão, pôde-se perceber que as penitenciárias, ao contrário das demais unidades prisionais, eram as únicas com representação em todas as regiões, além de serem, em número, as mais representativas regionalmente. Por esses motivos, foi

escolhida, aleatoriamente, uma penitenciária de cada região para que fossem feitas as entrevistas com o diretor geral de cada uma delas. Foram realizadas, portanto, 5 entrevistas.

Para a aplicação dos questionários, foram escolhidos todos os diretores presentes durante os encontros, compondo a amostra de 72 respondentes. A amostra foi limitada considerando que nem todas as unidades tiveram representantes presentes nesses encontros e, além disso, parte delas não dispunha de todos os cargos de diretores ocupados à época da realização da pesquisa, sendo que o próprio diretor geral acumulava funções específicas, contribuindo, dessa forma, para a redução da amostra.

4 ANÁLISE DE DADOS

Esse capítulo objetiva proceder às análises qualitativa e quantitativa dos dados coletados por meio da análise documental, das entrevistas e dos questionários que foram aplicados nos gerentes das unidades prisionais.

A análise qualitativa foi realizada por meio da análise documental e das entrevistas, que serviram de base para a elaboração e para a aplicação dos questionários.

Este item fornecerá informações mais detalhadas sobre o perfil da amostra dos gerentes entrevistados, bem como sobre as penitenciárias estudadas, sob aspectos que não foram abordados nos questionários. Essas informações encontram-se tabuladas no anexo C desse estudo.

Os 05 gerentes entrevistados atuam em unidades penitenciárias do Estado e respondem pela direção geral do estabelecimento. Assim, foram entrevistados os titulares do cargo de diretor geral da penitenciária A, da penitenciária B, da penitenciária C, da penitenciária D e da penitenciária E.

Dentre essas penitenciárias, está a unidade mais antiga do sistema prisional que, na década da sua criação, foi considerado um estabelecimento prisional modelo para o restante do país, bem como a mais recente do sistema à época da pesquisa. Duas das unidades contempladas no estudo foram inauguradas na década de 90 e outra nos primeiros anos da década atual.

As penitenciárias consideradas nesta dissertação somam 1.510 funcionários, incluindo diretores, agentes de segurança penitenciários, profissionais da área de atendimento e pessoal administrativo.

Todos os gerentes entrevistados são do sexo masculino. No entanto, o que pôde ser percebido pela análise documental, é que, embora os homens ainda sejam a grande maioria, principalmente no cargo de diretor de segurança, existe uma abertura da SEDS em nomear mulheres para ocuparem cargos de direção geral, a começar nas unidades prisionais destinadas ao público feminino.

Mais da metade dos gerentes entrevistados possui acima de 45 anos de idade, seguidos por aqueles que possuem entre 35 e 45 anos. Nenhum gerente com idade inferior foi identificado. Pela análise documental pôde-se perceber que essa realidade se reproduz entre os demais diretores gerais do sistema prisional.

No que se refere à escolaridade, 80% dos gerentes entrevistados possuem curso superior, mas essa realidade não pode ser replicada para todo o sistema. Muito embora a escolaridade legal exigida para ocupar cargos de direção no sistema prisional seja o nível superior completo, pela análise documental pôde se perceber que a escolaridade predominante entre os diretores é o 2º. grau completo. Aqueles diretores que possuem o 3º. grau, apresentam a formação, predominantemente, em Direito, a despeito da Lei de Execução Penal oferecer oportunidade à outras formações.

Essa formação preponderante em Direito pode ser justificada tendo em vista os diretores que são oriundos do quadro de reserva da Polícia Militar e da Polícia Civil. Dentre os

entrevistados apenas 01 é pertencente à carreira de agente penitenciário, muito embora exista um esforço da SEDS em priorizar, atualmente, os agentes e técnicos para ocuparem esses cargos em detrimento dos oficiais militares.

“Eu ingressei no sistema prisional do Estado como agente, na época guarda especial.” (diretor geral penitenciária C).

Dentre os entrevistados, apenas 01 ingressou no serviço público por meio do concurso, enquanto os demais, não pertencentes à carreira estatal, foram inicialmente admitidos nos cargos por indicação. Como forma de ingresso no cargo de diretor geral, todos os entrevistados (e todos os demais do sistema) têm acesso por serem convidados.

“Eu fui a convite do (...). Ele me conhece desde o tempo que eu era soldado” (diretor geral penitenciária D).

Apenas o diretor oriundo da carreira de agente possui tempo superior à 5 anos de sistema prisional e no cargo de diretor geral. Os demais possuem, predominantemente, entre 1 e 5 anos em ambas as situações.

Quanto ao motivo da escolha para ocupar o cargo, a maior parte dos respondentes atribuiu a causa à experiência anterior, o que reflete a prática até então costumeira da SEDS em convidar policiais reformados para dirigirem o sistema prisional. Dos 05 entrevistados, 03 são policiais militares reformados e 01 é delegado da Polícia Civil, também aposentado.

“Talvez tenha sido pela experiência anterior, né”? (diretor geral penitenciária A)

“Eu trabalho na área de polícia comunitária e direitos humanos”. (diretor geral penitenciária B).

Em relação aos planos para o futuro profissional, apenas 01 não soube dizer o que pretende fazer caso deixe o cargo. Os demais planejam continuar no sistema prisional.

“a expectativa é de ficar enquanto me interessar e enquanto interessar à Secretaria. Na hora que eu me desinteressar ou a administração desinteressar, eu vou embora (...) aí a gente vai estudar o quê que se vai fazer pra frente, né?”(diretor geral penitenciária A)”.

“eu não tenho interesse em sair, não tenho interesse em ir para outra área”. (diretor geral penitenciária E).

A análise quantitativa dos dados foi realizada a partir da avaliação dos questionários. Proceder a uma avaliação preliminar da qualidade dos dados é uma etapa fundamental que garante rigor, estabilidade e confiabilidade às análises subsequentes (TABACHNICK e FIDEL, 2001; HAIR et al. 1998). A relevância desta etapa reside na possibilidade de verificar violações de pressupostos e inconsistências que podem distorcer as conclusões do estudo caso não sejam tratadas antecipadamente (KLINE, 1998). Cabe notar que, mesmo nos casos em que os problemas não podem ser sanados, é possível buscar estratégias de análises alternativas, mais robustas às usuais ou, em última instância, proceder à análise ciente das limitações que podem interpolar nas conclusões do estudo (NORUSIS, 1999).

Após a verificação da consistência do banco de dados (MALHOTRA, 2001), em que se buscou valores fora dos limites das escalas (1 a 4), foi feita a descrição básica das variáveis, por meios de estatísticas descritivas. Empregou-se a distribuição de frequência, a média e o desvio padrão das variáveis, expressos na tabela 14.

TABELA 13
Análise descritiva da amostra

| QUESTÕES | DT | D | C | CT | NR | \bar{x} | S |
|---|-----------|----------|----------|-----------|-----------|-----------|----------|
| A unidade prisional deve ser, principalmente, um estabelecimento destinado a recuperar pessoas. | 4% | 14% | 29% | 53% | 0% | 3,31 | 0,87 |
| A unidade prisional deve ser, principalmente, um estabelecimento destinado a punir pessoas. | 54% | 25% | 19% | 1% | 0% | 1,68 | 0,84 |
| A unidade prisional deve ser, principalmente, um estabelecimento destinado apenas a presos condenados com sentença transitada em julgado. | 4% | 10% | 17% | 69% | 0% | 3,51 | 0,84 |
| As unidades prisionais que conheço conseguem cumprir a sua finalidade. | 3% | 38% | 56% | 3% | 1% | 2,59 | 0,60 |
| Atualmente, na unidade prisional que trabalho, as atividades rotineiras absorvem a maior parte do meu tempo. | 7% | 1% | 38% | 54% | 0% | 3,39 | 0,83 |
| As atividades voltadas para planejamento, definição de metas, acompanhamento de resultados, absorvem a maior parte do meu tempo. | 6% | 14% | 57% | 24% | 0% | 2,99 | 0,78 |
| Dirigir uma unidade prisional significa, preferencialmente, garantir que fugas e rebeliões não ocorram. | 22% | 29% | 35% | 10% | 4% | 2,33 | 0,95 |
| Dirigir uma unidade prisional significa, preferencialmente, buscar a melhoria da qualidade dos serviços e a redução de custos para o Estado. | 8% | 19% | 56% | 17% | 0% | 2,81 | 0,82 |
| Dirigir uma unidade prisional significa, preferencialmente, garantir o atendimento ao preso. | 1% | 14% | 58% | 26% | 0% | 3,10 | 0,67 |
| Dirigir uma unidade prisional significa convergir esforços individuais para o alcance de objetivos comuns. | 11% | 14% | 36% | 36% | 3% | 3,00 | 0,99 |
| No meu caso, o conhecimento que possuo sobre segurança é bastante importante para exercer a minha função de diretor. | 3% | 3% | 26% | 68% | 0% | 3,60 | 0,69 |
| No meu caso, o conhecimento que possuo sobre atendimento e assistência ao preso é bastante importante para exercer a minha função de diretor. | 1% | 4% | 21% | 74% | 0% | 3,67 | 0,63 |
| No meu caso, o conhecimento que possuo sobre administração é bastante importante para exercer a minha função de diretor. | 3% | 0% | 42% | 56% | 0% | 3,50 | 0,65 |
| No meu caso a capacidade de me adaptar às mudanças é muito importante. | 3% | 0% | 7% | 90% | 0% | 3,85 | 0,55 |
| QUESTÕES | DT | D | C | CT | NR | \bar{x} | S |
| No meu caso a capacidade de mobilizar o potencial humano em função de um objetivo é muito importante. | 3% | 0% | 13% | 85% | 0% | 3,79 | 0,58 |
| No meu caso, a capacidade de criar e empreender é muito importante. | 3% | 0% | 14% | 83% | 0% | 3,78 | 0,59 |
| No meu caso a capacidade de buscar que a unidade prisional atue em busca do cumprimento da sua missão é muito importante. | 3% | 0% | 11% | 86% | 0% | 3,81 | 0,57 |
| No meu caso a capacidade de gerar resultados efetivos é muito importante. | 3% | 1% | 19% | 76% | 0% | 3,69 | 0,64 |
| No meu caso, a capacidade de trabalhar em equipe é extremamente importante. | 1% | 0% | 3% | 94% | 1% | 3,93 | 0,39 |
| No meu caso, a capacidade de lidar com situações novas e inusitadas é extremamente importante. | 1% | 1% | 26% | 71% | 0% | 3,67 | 0,58 |
| No meu caso, a capacidade de lidar com incertezas é extremamente importante. | 17% | 22% | 28% | 33% | 0% | 2,78 | 1,09 |
| No meu caso é muito importante ser um negociador. | 0% | 4% | 28% | 65% | 3% | 3,63 | 0,57 |
| No meu caso, é muito importante ser inovador | 1% | 1% | 19% | 78% | 0% | 3,74 | 0,56 |

| | | | | | | | |
|---|-----|-----|-----|-----|----|------|------|
| No meu caso, é muito importante ser ético. | 1% | 0% | 3% | 96% | 0% | 3,93 | 0,39 |
| No meu caso, é muito importante ser comprometido com a questão social. | 1% | 3% | 14% | 82% | 0% | 3,76 | 0,57 |
| No meu caso, é muito importante ser um líder. | 0% | 3% | 18% | 78% | 1% | 3,76 | 0,49 |
| Estou satisfeito com o incentivo da Secretaria para a minha formação e aperfeiçoamento como diretor. | 11% | 22% | 39% | 28% | 0% | 2,83 | 0,96 |
| As ações de formação e aperfeiçoamento são existem apenas em função da sua iniciativa. | 10% | 31% | 44% | 10% | 6% | 2,57 | 0,82 |
| Você percebeu alterações na unidade prisional com as ações de modernização do Estado: choque de gestão e acordo de resultados. | 3% | 3% | 39% | 56% | 0% | 3,47 | 0,69 |
| Você se sentiu parte dos processos de mudança. | 1% | 1% | 36% | 60% | 1% | 3,56 | 0,60 |
| A unidade prisional foi informada e ouvida sobre as mudanças. | 13% | 15% | 39% | 33% | 0% | 2,93 | 1,00 |
| A unidade prisional auxiliou a Secretaria na divulgação das ações e no fortalecimento do processo de mudança. | 10% | 8% | 44% | 38% | 0% | 3,10 | 0,92 |
| As ações de modernização são mais uma tentativa de melhoria, mas são incapazes de modificar a situação atual da unidade prisional. | 19% | 24% | 49% | 8% | 0% | 2,46 | 0,90 |
| As mudanças trouxeram resultados predominantemente positivos para a unidade prisional. | 1% | 11% | 35% | 50% | 3% | 3,37 | 0,75 |
| As mudanças trouxeram resultados predominantemente negativos para a unidade prisional. | 68% | 18% | 7% | 3% | 4% | 1,42 | 0,76 |
| Você executa o seu trabalho preocupado, preferencialmente, em atingir metas e resultados previamente definidos. | 1% | 11% | 49% | 39% | 0% | 3,25 | 0,71 |
| A sua participação no processo de definição de metas foi grande. | 14% | 7% | 36% | 43% | 0% | 3,08 | 1,03 |
| As mudanças exigem que você execute o seu trabalho preocupado em oferecer à sociedade um indivíduo melhor. | 1% | 7% | 31% | 61% | 0% | 3,51 | 0,69 |
| As mudanças exigem que você execute o seu trabalho preocupado em oferecer à sociedade mais segurança. | 3% | 10% | 25% | 63% | 0% | 3,47 | 0,79 |
| Considero que é importante o bom relacionamento com cargos similares para a troca de informações e para a formação de um grupo forte. | 1% | 0% | 4% | 94% | 0% | 3,92 | 0,40 |
| O bom relacionamento com seus subordinados é importante para garantir a qualidade do seu trabalho. | 1% | 1% | 1% | 96% | 0% | 3,92 | 0,44 |
| O bom relacionamento com os superiores é importante para a sua manutenção no cargo de diretor. | 10% | 10% | 29% | 51% | 0% | 3,22 | 0,98 |

FONTE: dados da pesquisa.

Após a descrição das variáveis, foi feita a avaliação dos dados ausentes na base, isto é, respostas em branco ou rasuras que fazem com que respostas a algumas questões estejam vazias no banco de dados (TABACHNICK e FIDEL, 2001). Notou-se somente 20 respostas em branco na base de dados, o que significa cerca de 0,66% do total da base. Além disto, não foi determinada a concentração de dados ausentes em nenhum questionário ou variável em particular. A variável com maior presença de dados ausentes foi V28 (As ações de formação e aperfeiçoamento existem apenas em função

da sua iniciativa.) com 4 dados ausentes e o caso com maior presença de dados ausentes tinha 3 respostas omissas.

Considerando a pequena frequência de dados ausentes (que sugerem um padrão aleatório de dados ausentes) e sua dispersão ao longo de variáveis e casos, tem-se que a melhor opção para lidar com este problema é a reposição (HAIR et al., 1998). Considerando as vantagens do método de regressão sob a imputação pela média em amostras de pequeno tamanho (TABACHNICK e FIDEL, 2001) usou-se um total de 14 regressores (método de seleção automática stepwise) para estimar os valores ausentes, garantindo mais de 5 observações na amostra para cada variável na análise, conforme sugerem Werkema e Aguiar (1996). Desse modo foi possível sanar o problema de dados ausentes na base.

Em seqüência, tentou-se identificar casos com respostas fora dos padrões do banco de dados (respostas com notas muito altas ou baixas) conhecidos como *outliers* univariados (MALHOTRA, 2001), já que tais observações podem distorcer as estimativas e levar à conclusões equivocadas, caso representem elementos não válidos da população (NORUSIS, 1999). Aplicando o critério da distância Z com 95% de confiança ($|Z| > 2$), conforme sugerem Hair et al. (1998), foram detectados 49 *outliers* univariados, dispersos por diversas variáveis. Este valor representa 1,62% da base de 42 variáveis e 72 respondentes, o que é menos que o valor esperado sob a suposição normal (Z) de 5%. Notadamente alguns respondentes agregavam a maior parte dos casos extremos, em que 4 respondentes representam 55% (33/49) das respostas extremas da base. Visando minimizar tais ocorrências procedeu-se a substituição dos valores extremos por outros menos agressivos dos padrões da escala (KLINE, 1998), sanando tais problemas.

Já os *outliers* multivariados (respondentes com padrões de respostas muito diferentes das normas do banco de dados) foram identificados por meio da distância de Mahalanobis (D^2), conforme sugerem Tabachnick e Fidel (2001). Usando a premissa de que a distância de Mahalanobis se distribui como uma estatística qui-quadrado com k graus de liberdade, em que k é o número de variáveis analisadas (MINGOTI, 2005), foram encontradas 5 observações com probabilidade inferior a 5%, sendo então classificadas como *outliers* multivariados. Considerando que a maior dos extremos multivariados foram os mesmos casos extremos univariados, bem como a impossibilidade de oferecer tratamentos objetivos a tais extremos (HAIR et al., 1998) procedeu-se a exclusão destes questionários, resultando em uma base com 67 questionários válidos.

Outro pressuposto avaliado foi a normalidade da distribuição das variáveis em estudo. A normalidade é uma distribuição teórica que permite calcular a probabilidade de ocorrência de determinados fenômenos, sendo a base da maioria dos testes estatísticos existentes. Empregando a inspeção gráfica da normalidade (TABACHNICK e FIDEL, 2001; NORUSIS, 1999) fica evidente que as variáveis se distanciam severamente da normalidade univariada, de modo que a condição de normalidade multivariada é, por sua vez, também violada (MINGOTI, 2005). Tal constatação leva-nos a sugerir que os dados neste estudo não seguem uma distribuição normal, levando a necessidade de implementar ferramentas robustas para ter maior rigor estatístico na análise.

Por fim, a linearidade dos relacionamentos (que as variáveis devem se relacionar de maneira linear e não em outras formas de relacionamento) foi atestada por meio da avaliação da significância do coeficiente de correlação linear entre as variáveis. Considerando que em uma amostra de tamanho igual a 67, correlações superiores em

módulo a 0,24 são significativas ao nível de 95% de confiança, observou-se que 103 correlações amostrais eram significativas em um total de 861, ou seja, 12% do total.

Considerando que a análise gráfica dos diagramas de dispersão, não evidenciou padrões não lineares, justapõe-se que tal resultado indica que, efetivamente, nem todas as variáveis do estudo estão fortemente relacionadas, mas aquelas que o fazem se ajustam de maneira linear (incrementos em uma variável são acompanhados por incrementos/decréscimos proporcionais e constantes nas demais variáveis).

4.1 Avaliação dos construtos latentes

Em um estudo de natureza científica é fundamental que o pesquisador faça uma avaliação dos construtos latentes que são a origem das respostas obtidas nos questionários (NUNNALLY e BERNSTEIN, 1994). Nesta etapa, buscam-se evidências sobre quais são as dimensões latentes nas questões aplicadas no estudo, empregando procedimentos sugeridos nas ciências sociais aplicadas.

4.1.1 Análise da dimensionalidade

Quando se prepara um conjunto de questões direcionadas a mensurar conceitos teóricos, aqui denominados de construtos (NUNNALLY e BERNSTEIN, 1994), é necessário que o pesquisador verifique qual é a estrutura subjacente aos dados (NETEMEYER et al., 2003), pois este procedimento permitirá identificar quais são os conceitos latentes nos dados.

Para este fim, a Análise Fatorial Exploratória é usualmente empregada para avaliar a estrutura dimensional das escalas (HAIR et al., 1998). Conforme sugerem Gerbing e Anderson (1988) aplicou-se a extração por componentes principais seguida pela rotação ortogonal varimax (que atende a premissa de ortogonalidade da AFE - MINGOTI,

2005) e, nos casos de soluções com cargas cruzadas, um rotação oblíqua direct oblím (cuja intenção é avaliar se os conceitos tratam de dimensões psicológicas correlatas - NUNNALLY e BERNSTEIN, 1994).

Além disto, considerando que os dados não são normais, aplicou-se para estimar a matriz de correlação dos dados, a matriz *polichorica* que parte da premissa de que os dados são somente de natureza ordinal, não fazendo suposição acerca da distribuição normal das variáveis observadas.

Aplicando o software FACTOR 7.0 desenvolvido por Lorenzo-Seva e Ferrando (2006), empregou-se o critério de análise de paralelismo com procedimento de *bootstrapp* sugerido por Lattin, Carroll e Green (2003). Tal processo sugere um número de fatores comuns considerando quais autovalores podem ser atribuídos a variações totalmente aleatórias e, portanto, não devido a causas comuns de variância nos dados (NETEMEYER et al., 2003). Aplicando este método às escalas de “conhecimentos” obteve-se a solução fatorial encontrada na tabela 15.

TABELA 14
AFE: conhecimentos

| INDICADOR | FATOR 1 | H² |
|---|----------------|----------------------|
| A unidade prisional deve ser, principalmente, um estabelecimento destinado a recuperar pessoas. | -0,74 | 0,54 |
| A unidade prisional deve ser, principalmente, um estabelecimento destinado a punir pessoas. | 0,82 | 0,68 |
| INDICADOR | FATOR 1 | H² |
| A unidade prisional deve ser, principalmente, um estabelecimento destinado apenas a presos condenados com sentença transitada em julgado. | -0,25 | 0,06 |
| AUTO-VALOR | 1,28 | |
| VARIÂNCIA | 43% | |

OBS: Método de extração: Componentes principais. Medida KMO = 0,46; teste de esfericidade de Bartlett significativo ($p < 0,05$). Os fatores explicam 43% da variância total dos dados.

Notadamente, o resultado da AFE do construto “conhecimentos” apresenta resultados pouco favoráveis, demonstrando que seria necessário depurar as medidas e aumentar o tamanho da amostra para ter resultados mais apropriados conforme o teste de esfericidade de Bartlett e medida KMO de adequação da amostra que deveria ser de, no mínimo, 0,50 (TABACHNICK e FIDEL, 2001). Apesar disto, o fator extraído apresenta uma coerência, pois indica o conhecimento que o gerente possui acerca do objetivo subjacente de uma unidade prisional. Considerando as limitações da análise quanto ao fator “conhecimento”, procede-se a avaliação do construto “habilidades” (tabela 16).

TABELA 15
AFE: Habilidades

| INDICADOR | FATOR | | | | | H ² |
|---|-------|-------|-------|-------|--------|----------------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | |
| No meu caso, a capacidade de lidar com situações novas e inusitadas é extremamente importante. | 0,719 | | | | | 0,569 |
| No meu caso, é muito importante ser comprometido com a questão social. | 0,691 | | | | | 0,549 |
| No meu caso a capacidade de gerar resultados efetivos é muito importante. | 0,676 | | | | | 0,575 |
| No meu caso a capacidade de buscar que a penitenciária atue em busca do cumprimento da sua missão é muito importante. | 0,610 | 0,447 | | | | 0,764 |
| No meu caso, a capacidade de lidar com incertezas é extremamente importante. | 0,495 | | | | -0,420 | 0,502 |
| No meu caso, o conhecimento que possuo sobre atendimento e assistência ao preso é bastante importante para exercer a minha função de diretor. | | 0,812 | | | | 0,764 |
| No meu caso, o conhecimento que possuo sobre administração é bastante importante para exercer a minha função de diretor. | | 0,760 | | | | 0,623 |
| No meu caso, o conhecimento que possuo sobre segurança é bastante importante para exercer a minha função de diretor. | | 0,688 | 0,412 | | | 0,719 |
| No meu caso, a capacidade de criar e empreender é muito importante. | | 0,437 | | 0,420 | | 0,494 |
| No meu caso, é muito importante ser ético. | | | 0,759 | | | 0,661 |
| No meu caso é muito importante ser um negociador. | | | 0,480 | | | 0,371 |
| No meu caso, é muito importante ser um líder. | | | | 0,713 | | 0,574 |
| No meu caso a capacidade de mobilizar o potencial humano em função de um objetivo é muito importante. | | | | 0,498 | | 0,567 |
| No meu caso, a capacidade de trabalhar em equipe é extremamente importante. | | | | 0,407 | | 0,398 |
| No meu caso a capacidade de me adaptar às mudanças é muito importante. | | | | | 0,834 | 0,733 |

| | | | | | | |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| No meu caso, é muito importante ser inovador | | | | 0,440 | 0,512 | 0,611 |
| AUTOVALOR | 3,340 | 1,957 | 1,561 | 1,374 | 1,242 | 9,474 |
| VARIÂNCIA EXPLICADA | 21% | 12% | 10% | 9% | 8% | 52% |

OBS: Método de extração: Componentes principais. Medida KMO = 0,55; teste de esfericidade de Bartlett significativo ($p < 0,001$). Os fatores explicam 52% da variância total dos dados.

A solução fatorial da escala de “habilidades” apresenta cinco dimensões denominadas de: 1) habilidades estratégicas; 2) habilidades técnicas/gerenciais; 3) habilidades de postura ética; 4) habilidades de liderança e 5) habilidades de inovação. Ressalta-se que a solução fatorial foi obtida com condições aceitáveis de qualidade nos dados, dado o valor da medida KMO e o percentual de variância explicada. Finalmente apresenta-se o resultado da escala de “atitudes”, conforme tabela 17.

TABELA 16
AFE: atitudes

| INDICADOR | FATOR | | | H ² |
|--|-------|-------|-------|----------------|
| | 1 | 2 | 3 | |
| A unidade prisional foi informada e ouvida sobre as mudanças. | 0,804 | | | 0,690 |
| A unidade prisional auxiliou a Secretaria na divulgação das ações e no fortalecimento do processo de mudança. | 0,768 | | | 0,593 |
| A sua participação no processo de definição de metas foi grande. | 0,755 | | | 0,602 |
| As mudanças exigem que você execute o seu trabalho preocupado em oferecer à sociedade um indivíduo melhor. | 0,678 | | | 0,493 |
| Você se sentiu parte dos processos de mudança. | | 0,732 | | 0,624 |
| Você percebeu alterações na unidade prisional com as ações de modernização do Estado: choque de gestão e acordo de resultados. | | 0,733 | | 0,566 |
| Estou satisfeito com o incentivo da Secretaria para a minha formação e aperfeiçoamento como diretor. | | 0,648 | | 0,451 |
| As atividades voltadas para planejamento, definição de metas, acompanhamento de resultados, absorvem a maior parte do meu tempo. | | 0,518 | | 0,347 |
| Atualmente, na penitenciária que trabalho, as atividades rotineiras absorvem a maior parte do meu tempo. | | | 0,755 | 0,582 |
| Dirigir uma unidade prisional significa, preferencialmente, buscar a melhoria da qualidade dos serviços e a redução de custos para o Estado. | | | 0,685 | 0,484 |
| Dirigir uma unidade prisional significa, preferencialmente, garantir que fugas e rebeliões não ocorram. | | | 0,465 | 0,304 |
| Dirigir uma unidade prisional significa, | | | 0,483 | 0,341 |

preferencialmente, garantir o atendimento ao preso.

| | | | | |
|----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| AUTOVALOR | 2,562 | 1,917 | 1,597 | 6,076 |
| VARIÂNCIA EXPLICADA | 21% | 16% | 13% | 51% |

OBS: Método de extração: Componentes principais. Medida KMO = 0,59; teste de esfericidade de Bartlett significativo ($p < 0,001$). Os fatores explicam 51% da variância total dos dados.

Quanto aos resultados da AFE do construto “atitudes” foram encontradas três dimensões, classificadas em: 1) participação no processo; 2) percepção de mudanças; 3) foco em resultados. Ressalta-se que a solução proveniente foi obtida com um nível adequado para aplicação da solução fatorial, dados os valores KMO e da variância extraída. A partir das dimensões que foram encontradas para os construtos de conhecimentos, habilidades e atitudes passa-se, na etapa subsequente, para a avaliação dos resultados globais por construto.

4.2 Modelo de competências dos gerentes prisionais

Fundamentados nos resultados da Análise Fatorial Exploratória pode-se dizer que as competências dos gerentes se agrupam conforme o seguinte quadro teórico (figura 1).

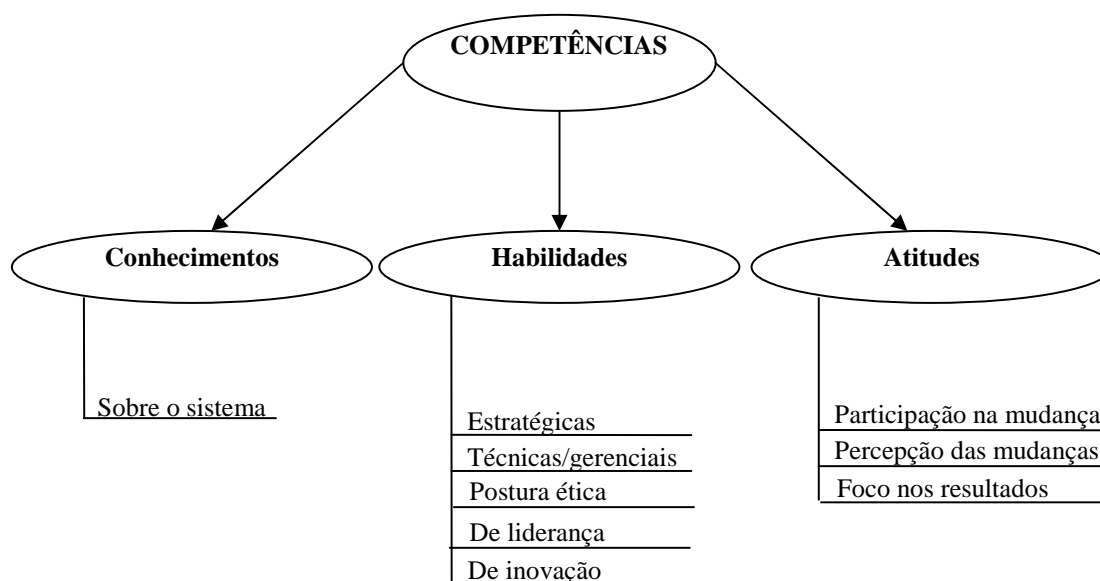


Figura 1 Modelo de competências dos gerentes das unidades prisionais.

Fonte: elaborado com dados da pesquisa.

Considerando as dimensões encontradas acerca das competências dos gerentes, entende-se por necessário avaliar tais fatores com base na opinião desses indivíduos. Para tal, passa-se a avaliar os resultados de acordo com os seus construtos. Para se chegar às médias dos construtos, empregou-se o método sugerido por Kline (1998). Esse modelo busca chegar a uma média ponderada dos indicadores que compõe um construto, baseada na sua carga fatorial, para mensuração do conceito proposto. Assim, aquelas questões que medem determinado conceito, de maneira mais precisa, têm maior peso no cálculo desta medida. Levando-se em conta este processo, inicia-se descrevendo os resultados obtidos para o construto “conhecimentos” (tabela 18), posteriormente para “habilidades” (tabela 19) e, finalmente, para “atitudes” (tabela 20).

TABELA 17
Análise descritiva: conhecimento

| INDICADOR | MÉDIA | DESVIO |
|---|--------------|---------------|
| A unidade prisional deve ser, principalmente, um estabelecimento destinado a recuperar pessoas. | 3,40 | 0,78 |
| A unidade prisional deve ser, principalmente, um estabelecimento destinado a punir pessoas.* | 1,69 | 0,84 |
| A penitenciária deve ser, principalmente, um estabelecimento destinado apenas a presos condenados com sentença transitada em julgado. | 3,60 | 0,74 |
| CONHECIMENTO | 3,39 | 0,57 |

FONTE: dados da pesquisa. OBS: * indica que a pergunta entra com peso invertido no construto.

Pode-se dizer que existe uma compreensão acerca do papel e da função que desempenha a unidade prisional. Embora o reconhecimento maior seja da sua função de recuperar, por outro lado, a função de punir também é percebida. É o que corrobora um entrevistado:

“Eu acho que ela tem as duas coisas. Ao mesmo tempo em que ele paga uma pena, uma dívida que ele deve à sociedade, ele também tem a oportunidade de ressocializar porque o Estado coloca à disposição dele profissionais para ele mudar de vida. Então, para mim, tem os dois lados.” (diretor geral da penitenciária D).

TABELA 18
Análise descritiva: habilidades

| INDICADOR | MÉDIA | DESVIO |
|---|--------------|---------------|
| No meu caso, a capacidade de lidar com situações novas e inusitadas é extremamente importante. | 3,75 | 0,44 |
| No meu caso, é muito importante ser comprometido com a questão social. | 3,82 | 0,46 |
| No meu caso a capacidade de gerar resultados efetivos é muito importante. | 3,78 | 0,45 |
| No meu caso a capacidade de buscar que a unidade prisional atue em busca do cumprimento da sua missão é muito importante. | 3,90 | 0,31 |
| No meu caso, a capacidade de lidar com incertezas é extremamente importante. | 2,81 | 1,09 |
| HABILIDADES ESTRATÉGICAS | 3,65 | 0,34 |
| No meu caso, o conhecimento que possuo sobre atendimento e assistência ao preso é bastante importante para exercer a minha função de diretor. | 3,70 | 0,55 |
| No meu caso, o conhecimento que possuo sobre administração é bastante importante para exercer a minha função de diretor. | 3,54 | 0,59 |
| No meu caso, o conhecimento que possuo sobre segurança é bastante importante para exercer a minha função de diretor. | 3,63 | 0,62 |
| No meu caso, a capacidade de criar e empreender é muito importante. | 3,85 | 0,36 |
| HABILIDADES TÉCNICAS/GERENCIAIS | 3,66 | 0,42 |
| No meu caso, é muito importante ser ético. | 3,99 | 0,12 |
| No meu caso é muito importante ser um negociador. | 3,70 | 0,49 |
| HABILIDADES DE POSTURA ÉTICA | 3,88 | 0,22 |
| No meu caso, é muito importante ser um líder. | 3,81 | 0,43 |
| No meu caso a capacidade de mobilizar o potencial humano em função de um objetivo é muito importante. | 3,88 | 0,33 |
| No meu caso, a capacidade de trabalhar em equipe é extremamente importante. | 3,97 | 0,17 |
| HABILIDADES DE LIDERANÇA | 3,87 | 0,22 |
| No meu caso a capacidade de me adaptar às mudanças é muito importante. | 3,94 | 0,24 |
| No meu caso, é muito importante ser inovador | 3,79 | 0,45 |
| HABILIDADES DE INOVAÇÃO | 3,88 | 0,24 |

FONTE: dados da pesquisa.

As habilidades mais demonstradas pelos gerentes foram, em primeiro lugar, aquelas referentes à postura ética e à inovação, seguidas pelas habilidades de liderança e pelas habilidades menos demonstradas, quais sejam: técnicas/gerenciais e estratégicas.

Em relação às habilidades de postura ética, a característica mais demonstrada foi a importância em adotar um comportamento ético, conforme ilustrado por um entrevistado:

“(…) saber é... trazer as pessoas para o seu lado, dar exemplo de trabalho, de honestidade, não ser corrupto”.
(diretor geral da penitenciária D).

Também as habilidades relativas à inovação se sobressaíram entre os respondentes, isto é, foi considerado importante adotar um comportamento inovador e se adaptar às mudanças que ocorrem no ambiente.

“O mundo é muito veloz. Eu procuro correr atrás e me adaptar.” (diretor geral da penitenciária D).

Dentre as habilidades de liderança, se destacaram o trabalho em equipe e a capacidade de mobilização do potencial humano, enquanto a liderança não ocupou papel de destaque:

“A gente não trabalha sozinho, né? A gente gerencia aqui e é gerenciado pela Secretaria. Se o gerenciamento de cima não é bem feito, logicamente que pode atrapalhar o nosso gerenciamento aqui para baixo (...). Um dos pontos fortes aqui é exatamente o trabalho em equipe”. (diretor geral da penitenciária A)

No que se refere às habilidades técnicas/gerenciais, é possível notar que o aspecto menos reconhecido foi a importância em possuir o conhecimento em administração, enquanto o ponto mais reconhecido foi a capacidade de criar e empreender:

“Eu acho que é importante é a criatividade. Ela vem do dia-a-dia.” (diretor geral penitenciária C).

Por fim, as habilidades estratégicas foram aquelas de menor destaque dentre todas identificadas com relevância para a necessidade de contribuir para que a unidade cumpra

a missão para a qual foi criada e comprometa-se com a questão social, conforme pode ser percebido pela abordagem seguinte:

“Cumpro (a missão) desde que abrace a causa. Hoje eu estou vendo uma Secretaria que está trabalhando mais no social.” (diretor geral penitenciária C).

TABELA 19
Análise descritiva: atitudes

| INDICADOR | MÉDIA | DESVIO |
|--|--------------|---------------|
| A unidade prisional foi informada e ouvida sobre as mudanças. | 2,96 | 0,96 |
| A unidade prisional auxiliou a Secretaria na divulgação das ações e no fortalecimento do processo de mudança. | 3,16 | 0,86 |
| A sua participação no processo de definição de metas foi grande. | 3,06 | 1,01 |
| As mudanças exigem que você execute o seu trabalho preocupado em oferecer à sociedade um indivíduo melhor. | 3,55 | 0,63 |
| PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO | 3,17 | 0,68 |
| Você se sentiu parte dos processos de mudança. | 3,64 | 0,48 |
| Você percebeu alterações na penitenciária com as ações de modernização do Estado: choque de gestão e acordo de resultados. | 3,58 | 0,53 |
| Estou satisfeito com o incentivo da Secretaria para a minha formação e aperfeiçoamento como diretor. | 2,79 | 0,96 |
| As atividades voltadas para planejamento, definição de metas, acompanhamento de resultados, absorvem a maior parte do meu tempo. | 3,01 | 0,75 |
| PERCEPÇÃO DE MUDANÇAS | 3,29 | 0,46 |
| Atualmente, na unidade prisional que trabalho, as atividades rotineiras absorvem a maior parte do meu tempo. | 3,40 | 0,80 |
| Dirigir uma unidade prisional significa, preferencialmente, buscar a melhoria da qualidade dos serviços e a redução de custos para o Estado. | 2,85 | 0,76 |
| Dirigir uma unidade prisional significa, preferencialmente, garantir que fugas e rebeliões não ocorram. | 2,38 | 0,92 |
| Dirigir uma unidade prisional significa, preferencialmente, garantir o atendimento ao preso. | 3,10 | 0,68 |
| FOCO EM RESULTADOS | 2,99 | 0,50 |

FONTE: dados da pesquisa.

As atitudes mais demonstradas pelos gerentes prisionais foram a percepção de mudanças e a participação no processo de mudança, enquanto a menos demonstrada foi o foco em resultados.

Dentre as atitudes classificadas como “percepção de mudanças”, destacam-se o aspecto de que o gerente se sentiu parte do processo de mudança, bem como a percepção, por parte desse gerente, de que as ações de modernização alteraram a realidade prisional:

“Eu pude verificar que eles (os funcionários) estão mais motivados para o trabalho. Eles têm uma responsabilidade institucional que não havia antes”. (diretor geral da penitenciária B)

As atitudes categorizadas como “participação no processo de mudança”, se sobressai a exigência de que o trabalho do gerente prisional, após as mudanças implementadas, se torne diferente, voltado para a questão social:

“Tem diferença sim. Antes, do outro governo para esse, era um sistema sucateado. Mudou nesse... no social” (diretor geral da penitenciária da C)

Em relação à atitude voltada para o foco em resultados, chama atenção a ênfase atribuída ao caráter rotineiro das atividades exercidas cotidianamente pelos gerentes prisionais em detrimento das ações de planejamento.

4.3 Proposição de um modelo de percepção de mudança na gestão prisional

Um importante aspecto deste estudo tratou da percepção dos fatores que vieram atrelados ao processo de modernização do gerenciamento do sistema prisional do Estado. Neste aspecto, questões foram orientadas diretamente aos fatores que foram anteriores ao processo de mudança, bem como aos resultados deste processo segundo a percepção dos gerentes.

Buscando identificar quais fatores exerceram maior impacto sob a percepção dos resultados do processo de mudança ocorrido, propôs-se o Modelo de Antecedentes e Resultados da Reestruturação Prisional (MARP). Para tanto, 4 variáveis que são antecedentes da percepção de mudança prisional foram selecionadas e fatores que foram percebidos após o processo foram escolhidos. Os fatores antecedentes são representados pelas variáveis; 1) Participação (V30 - Você se sentiu parte dos processos de mudança); 2) Comunicação (V31 - A unidade prisional foi informada e ouvida sobre as mudanças); 3) Divulgação (V32 - A unidade prisional auxiliou a Secretaria na divulgação das ações e no fortalecimento do processo de mudança); 4) Modificação (V33 - As ações de modernização são mais uma tentativa de melhoria, mas são incapazes de modificar a situação atual da unidade prisional).

Como conseqüências do processo de mudança apontam-se para a presença de resultados positivos (V34 - As mudanças trouxeram resultados predominantemente positivos para a unidade prisional) ou negativos (V35 - As mudanças trouxeram resultados predominantemente negativos para a unidade prisional) para a unidade prisional. A representação gráfica deste modelo pode ser vista na figura 2.

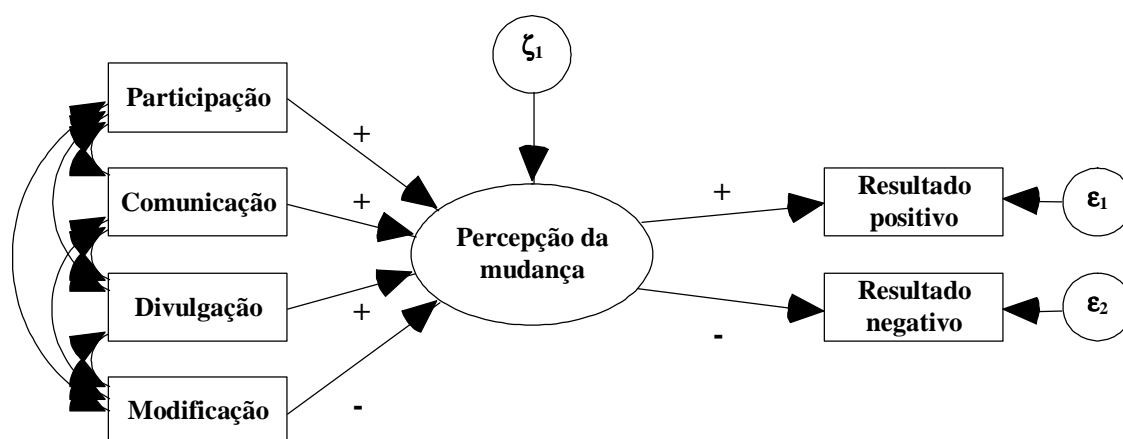


Figura 2 – Modelo de antecedentes e resultados da reestruturação prisional
Fonte: dados da pesquisa.

Neste modelo, parte-se da premissa de que quanto maior for a participação do gerente no processo de mudança, quanto maior a comunicação dos órgãos responsáveis sobre esse processo e quanto maior for a divulgação feita pelo próprio gerente, maior será a percepção das mudanças na estrutura do sistema prisional. Tais assertivas dão origem a 3 hipóteses originadas no estudo (H1, H2 e H3).

Por outro lado, quanto maior for a percepção da incapacidade do processo em realizar mudanças na estrutura do sistema prisional (modificação) menor seria a percepção de mudanças (H4). Dada a natureza das mudanças, orientadas para a modernização e aumento de eficácia do sistema prisional como um todo, espera-se que aqueles que percebam as mudanças pretendidas tenham tendência a perceber mais resultados positivos (H5) e menos resultados negativos (H6).

O modelo apresentando representa uma estrutura híbrida, da forma MIMIC (Multiple Indicators Multiple Causes), proposta que encontra aplicações na psicologia e economia sendo recorrente no contexto psicométrico (JORESOG e SORBOM, 1989). Kline (1998, p.266) caracteriza tais modelos como híbridos por terem indicadores causais e reflexivos. Conforme sugerem Diamantopoulos e Winklhofer (2001), neste tipo de modelo a preocupação central não é a validade de construto (convergente, discriminante e nomológica) e sim a validade preditiva, isto é, o quanto os antecedentes conseguem explicar o construto latente formativo de percepção de mudança e o quanto este construto consegue explicar as variações na efetividade, positiva e negativa, do processo.

Para testar este modelo, empregou-se a modelagem de equações estruturais, por ser este o procedimento requerido para avaliar a relação entre variáveis latentes e observáveis

em que existem vários níveis de dependência (TABACHNICK e FIDEL, 2001). Quanto ao método de estimação, escolheu-se o método de Distribuição Livre Assintótica, pois este método independe de suposições de normalidade a respeito dos dados e faz-se possível na presença da amostra do estudo e do número de variáveis em análise (KELLOWAY, 1998).

Cabe ressaltar que a amostra foi considerada adequada para o teste do modelo, pois o número de indivíduos na amostra (67) supera o número de elementos na matriz de covariância de entrada que (21 elementos distintos). Ademais, têm-se 4,18 elementos na amostra para cada parâmetro estimado no modelo. Deste modo as estimativas obtidas no modelo (tabela 21) podem ser consideradas relativamente estáveis.

TABELA 20
Modelo estrutural testado

| RELAÇÕES ESTRUTURAIS | | REG ¹ | C.R. ² | P. ³ | EST. ⁴ |
|-----------------------------------|-----------------------|------------------|-------------------|-----------------|-------------------|
| V. INDEPEND. | V. DEPEND. | | | | |
| Participação | Percepção de mudança | 0,20 | 1,48 | 0,07 | 0,22 |
| Comunicação | Percepção de mudança | 0,18 | 1,93 | 0,03 | 0,41 |
| Divulgação | Percepção de mudança | -0,17 | -2,04 | 1,00 | -0,37 |
| Modificação | Percepção de mudança | -0,22 | -3,25 | 0,00 | -0,45 |
| Percepção de mudança | Resultados positivos | 1,00 | 5,54 | 0,00 | 0,68 |
| Percepção de mudança | Resultados negativos* | 1,00 | 5,54 | 0,00 | 0,68 |
| CORRELAÇÕES E COVARIÂNCIAS | | | | | |
| Modificação | Divulgação | -0,09 | -1,00 | 0,32 | -0,12 |
| Modificação | Comunicação | 0,05 | 0,48 | 0,63 | 0,06 |
| Modificação | Participação | 0,01 | 0,21 | 0,83 | 0,02 |
| Divulgação | Comunicação | 0,57 | 4,76 | 0,00 | 0,67 |
| Divulgação | Participação | 0,04 | 0,88 | 0,38 | 0,10 |
| Comunicação | Participação | 0,09 | 1,84 | 0,07 | 0,21 |

Fonte: Análise de dados.

Observações: 1) peso de regressão do fator para o construto; 2) valor *t* da estimativa de regressão; 3) Probabilidade do peso ser diferente de 0. No caso dos pesos estruturais a probabilidade é unicaudal, enquanto nas correlações o teste é bicaudal. Os pesos de regressão que tem valor igual a 1 demonstram os indicadores usados para tornar o construto identificado. * indica que este indicador foi invertido a fim de simplificar a aplicação do modelo.