

MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DA TRAJETÓRIA ORGANIZACIONAL DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE MATO GROSSO COM O ADVENTO DE SUA REESTRUTURAÇÃO (2003-2009)

BUGALHO, Grasielle Paes Silva¹

RESUMO

A Administração Pública tem mostrado contemporaneamente uma tendência de maior aproximação do cidadão, com a adoção de características gerenciais voltadas para a eficiência dos serviços prestados à sociedade. Este trabalho busca correlacionar esta nova visão e a evolução da Administração Pública, com o modelo de gestão existente na Polícia Militar do Estado de Mato Grosso, após as mudanças trazidas pela sua reestruturação organizacional e compatibilização territorial, o que nos reporta ao questionamento, até que ponto a reestruturação organizacional promoveu mudanças no modelo de gestão da instituição? Onde a identificação proposta é realizada traçando um paralelo do modelo atual com o anterior; analisando a estrutura e a estratégia organizacional da Polícia Militar, com a finalidade de compreender os aspectos do modelo de gestão utilizado.

Palavras-Chave:

Modelos de Gestão – Polícia Militar – Reestruturação Organizacional.

ABSTRACT

The Government has shown a tendency to contemporaneously closer to the citizen, the adoption of managerial characteristics focused on the efficiency of service to society. This study attempts to correlate this new vision and the evolution of Public Administration, with the existing management model in the Military Police of the State of MatoGrosso, after the changes brought about by its organizational restructuring and territorial alignment, which takes us back to questioning the extent to which organizational restructuring promoted changes in the management model of institution? Where drawing a parallel with the current model of the preceding performs the proposed identification, analyzing the organizational structure and strategy of the Military Police, in order to understand the aspects of the management models used.

Keywords:

Management Models - Military Police - Organizational Restructuring.

¹ Capitã da Polícia Militar do Estado de Mato Grosso, Bacharel em Segurança Pública. Especialista em Gestão de Segurança Pública.

I. INTRODUÇÃO

Atualmente vivemos em uma sociedade livre e justa, regida por normas e princípios específicos que nos dá o status de um Estado Democrático de Direito, no qual a Administração Pública possui a responsabilidade de zelar pelo bem comum, respeitando todos os cidadãos possuidores de direitos e garantias fundamentais.

No Brasil, a Administração Pública tem sido marcada por formas de gestão controversas, como o modelo de gestão patrimonialista, onde se confunde o público com o privado, garantindo as elites os benefícios governamentais; o modelo de gestão pública burocrático tendo como principal referencial as obras do sociólogo alemão Max Weber, que consubstanciam o racionalismo legal como o eixo estruturante da análise sobre os fenômenos sociais, tendo como características fundamentais uma preocupação com o formalismo e a estrutura da organização, deixando de lado o indivíduo e seu comportamento.

No cenário mundial, por volta da década de 80, surge um novo modelo de gestão conhecido como movimento gerencial, que como delinea Sandes (2002), emerge como resposta às expansões econômicas e sociais do Estado, ao implemento tecnológico e a globalização da economia mundial, assim em virtude da dinamização econômica e problemas associados a morosidade dos modelos anteriores, a administração pública volta-se para a eficiência, a necessidade de reduzir custos e melhorar a qualidade dos serviços prestados, onde o cidadão é visto como verdadeiro beneficiário.

O Estado brasileiro passou por várias reformas administrativas ao longo da sua história, porém com o advento da nova Constituição Federal do Brasil de 1988, a Administração Pública iniciou um período de transformação voltada para uma forma de gestão gerencial formulada através de um modelo de administração empresarial, adotando linhas de redirecionamento organizacional, uma vez que as estruturas inadequadas reduziam a eficiência da prestação nos serviços e, conseqüentemente, a implantação das estratégias estimuladoras de mudanças.

Passou-se então a trabalhar na realização de planejamento estratégico, baseando-se na hipótese de que o futuro pode ser alterado para melhor por meio de uma intervenção adequada realizada no presente, bem como, na remodelagem da estruturas dos órgãos. O grande diferencial da administração pública é que muitas vezes essas reestruturações organizacionais são meramente ilustrativas, pois

I. INTRODUÇÃO

Atualmente vivemos em uma sociedade livre e justa, regida por normas e princípios específicos que nos dá o status de um Estado Democrático de Direito, no qual a Administração Pública possui a responsabilidade de zelar pelo bem comum, respeitando todos os cidadãos possuidores de direitos e garantias fundamentais.

No Brasil, a Administração Pública tem sido marcada por formas de gestão controversas, como o modelo de gestão patrimonialista, onde se confunde o público com o privado, garantindo as elites os benefícios governamentais; o modelo de gestão pública burocrático tendo como principal referencial as obras do sociólogo alemão Max Weber, que consubstanciam o racionalismo legal como o eixo estruturante da análise sobre os fenômenos sociais, tendo como características fundamentais uma preocupação com o formalismo e a estrutura da organização, deixando de lado o indivíduo e seu comportamento.

No cenário mundial, por volta da década de 80, surge um novo modelo de gestão conhecido como movimento gerencial, que como delinea Sandes (2002), emerge como resposta às expansões econômicas e sociais do Estado, ao implemento tecnológico e a globalização da economia mundial, assim em virtude da dinamização econômica e problemas associados a morosidade dos modelos anteriores, a administração pública volta-se para a eficiência, a necessidade de reduzir custos e melhorar a qualidade dos serviços prestados, onde o cidadão é visto como verdadeiro beneficiário.

O Estado brasileiro passou por várias reformas administrativas ao longo da sua história, porém com o advento da nova Constituição Federal do Brasil de 1988, a Administração Pública iniciou um período de transformação voltada para uma forma de gestão gerencial formulada através de um modelo de administração empresarial, adotando linhas de redirecionamento organizacional, uma vez que as estruturas inadequadas reduziam a eficiência da prestação nos serviços e, conseqüentemente, a implantação das estratégias estimuladoras de mudanças.

Passou-se então a trabalhar na realização de planejamento estratégico, baseando-se na hipótese de que o futuro pode ser alterado para melhor por meio de uma intervenção adequada realizada no presente, bem como, na remodelagem da estruturas dos órgãos. O grande diferencial da administração pública é que muitas vezes essas reestruturações organizacionais são meramente ilustrativas, pois

substituir a administração patrimonialista, implementada pelas monarquias absolutas, onde o patrimônio público e o privado eram confundidos, e o Estado era a extensão do domínio do governante, vigorando o nepotismo, o empreguismo e a corrupção, demonstrando uma incompatibilidade com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares emergentes do século XIX. Imperioso foi aperfeiçoar uma forma de administração que apresentasse uma clara distinção entre o público e o privado, e um afastamento entre o político e o administrador público, todos estes fatos alinhados proporcionaram fertilidade para o surgimento da burocracia racional legal amplamente aprofundada por Weber.

As contribuições weberianas podem ser abordadas por múltiplas formas em suas dimensões, tendências e concepções teóricas, sendo elas: a nível *político-sociológico* relacionado ao papel da burocracia do setor governamental com fulcro na área econômica; a nível *político-administrativo* relacionado ao papel da burocracia nas organizações públicas onde há uma prevalência da matriz burocrática na elaboração de políticas públicas e na condução dos negócios públicos; a *nível organizacional* onde traz a abordagem sobre a cientificidade das especificidades, vícios, culturas e mecanismos burocráticos existentes na organização. Esta forma de dominação racional-legal, onde o poder é especificado como uma forma de impor a vontade sobre os outros, denota que seu interesse neste contexto eram as relações que existiam principalmente na perspectiva de Estado, sendo que a legitimação do exercício deste poder para os governantes e governados está correlacionada ao encontro de certo número de crenças que caracterizam uma sociedade, e a sua organização administrativa, que consistem nas dimensões principais para a edificação dos tipos de dominação (SOUZA, 2009).

O ideal de burocracia weberiano está pautado em uma dominação racional-legal, com o intuito de assegurar a estabilidade, a previsibilidade e a padronização de comportamentos, com o objetivo de atingir a eficiência partindo das seguintes dimensões: normas e regulamentos formais que estabelecem o funcionamento da organização; divisão do trabalho sistemático e especializado; hierarquia da autoridade onde a estrutura da organização é estabelecida de forma hierarquizada, regida pela obediência à autoridade superior; relações impessoais sem nenhuma interferência emocional voltada para o cumprimento das obrigações do seu cargo; especialização da administração; formalismo das comunicações; rotinas e

procedimentos para a execução de cada cargo; previsibilidade do funcionamento da organização em razão da padronização de comportamento e a competência técnica ou meritocracia utilizada na seleção dos administradores (ANDRADE E AMBONI, 2007; SOUZA, 2009).

Esta conceituação do tipo ideal da burocracia weberiana de forma pura, não se encontra em nenhum desenho organizacional, sendo que o caráter pejorativo adquirido pelo termo burocracia, chamado de disfunção da burocracia por Merton, está relacionado com as imperfeições que ocorrem quando este tipo ideal é operacionalizado por pessoas, que nos estudos de Weber não foram consideradas e ao serem inseridas na burocracia causam tais disfunções como a internalização das normas, excesso de formalismo e papelório, resistência a mudança, despersonalização do relacionamento, categorização do relacionamento, superconformidade, exibição de sinais de autoridade, dificuldades com clientes (apud CHIAVENATO, 2004, p. 219).

Modernamente, a associação do modelo burocrático à ineficiência e as mazelas da Administração Pública, fizeram eclodir questionamentos sobre a funcionalidade desse modelo de gestão, conseqüentemente, o surgimento de novas idéias, consolidadas em um novo modelo de gestão gerencial, apresentam novas alternativas para as organizações públicas.

O modelo de gestão gerencial surge como uma possível solução aos problemas enfrentados pelo Estado, devido a fatores diversos como: a ampliação das funções econômicas e sociais do Estado; o desenvolvimento tecnológico e a globalização da economia mundial, tornando fundamental a busca pela prestação de serviços de qualidade com redução de custos e uma maior eficiência da administração pública, onde o principal objetivo é o benefício do cidadão (SANDES, 2002; CHIAVENATO 2006).

Esta nova abordagem voltada para a eficiência e a qualidade nos resultados dos serviços públicos, rompe com o modelo anterior, porém resguarda alguns princípios fundamentais para a sustentabilidade da administração pública, como a inclusão de pessoal por mérito, a estrutura sistemática e universal de remuneração, carreiras definidas, avaliação de desempenho, treinamento sistemático, que mesmo flexibilizados continuam como princípios fundamentais.

Segundo Bresser (1998), a gestão pública gerencial possui características

específicas que a definem, como a orientação centrada no cidadão e na obtenção de resultados, vislumbra um grau limitado de confiança nos políticos e nos funcionários públicos, tem como estratégia a descentralização e o incentivo à criatividade e a inovação, utilizando como instrumento de controle dos gestores públicos o contrato de gestão.

A concepção do modelo gerencial de gestão, conforme Souza (2009), surgiu no contexto mundial com três grandes abordagens: a *New Public Administration*, conhecida como "A Nova Gestão Pública", tem origem nos Estados Unidos da América, sendo amplamente divulgada pela publicação de David Osborne e Ted Gaebler (1994), tendo como premissas a crítica exacerbada ao modelo burocrático, devido a sua ineficácia ao atendimento das demandas sociais, ao rigor formal e seus ritos; valorização da cultura e da indústria do *management*; o modismo gerencial extermado através de inovações como a reengenharia, os programas de qualidade total e outras praticas que se tornaram comuns no setor público. Na caracterização de Souza (2009), a *New Public Management*, chamada de "A Nova Administração", se desenvolveu na Inglaterra, por volta da década de 80, com reformas administrativas liberais, visando à redução de custos, a eficiência, o combate a corrupção e ao empreguismo que imperavam na administração pública. A abordagem gerencial conhecida por *Managerialism*, de origem Inglesa é caracterizada por Bresser (1998) como um conjunto de idéias e crenças que tomam como valores máximos a própria gerência, o objetivo de maior produtividade e a orientação voltada para o consumidor.

Em todas estas abordagens do modelo de gestão pública gerencial visa atingir maior eficiência na prestação de serviços públicos. Conhecer a essência da concepção desses modelos de gestão administrativa abre caminho para a compreensão das reformas administrativas estatais realizadas em vários países do mundo, objetivando a eficiência na prestação dos serviços públicos, principalmente em um país como o Brasil, com forte influência da colonização portuguesa e de suas características na administração do Estado.

No Brasil estes modelos de gestão não se alternam, mas se mesclam ao longo da história e evolução da administração pública, marcada desde sua origem, pela influência de sua colonização, das políticas econômicas e sociais que privilegiavam elites agrárias ou burguesas, contudo o Estado, através de seus

sucessivos governos passou por várias transformações e adaptações na forma de conduzir a administração pública, as chamadas reformas administrativas, nas quais a busca pela modernização propiciaram vários momentos de reflexão sobre sua estrutura e a necessidade de modernizá-la. Todavia respeitando o sistema existente e moldando-o as novas perspectivas sociais, como exemplificados por Fernando Henrique Cardoso:

Reformar o Estado não significa desmantelá-lo. Pelo contrário, a reforma jamais poderia significar uma desorganização do sistema administrativo e do sistema político de decisões e, muito menos, é claro, levar à diminuição da capacidade regulatória do Estado, ou ainda, à diminuição do seu poder de liderar o processo de mudanças, definindo seu rumo (apud BRESSER, 1998, p. 15).

Ao analisar metodologicamente as reformas administrativas brasileiras, torna-se compreensível que apesar de terem ocorrido mudanças em vários períodos distintos, a noção de transformações gerenciais são introduzidas a partir da Constituição Federal de 1988 e começa a se aprofundar nos governos democráticos que se seguem, trazendo um redirecionamento da administração e de seus órgãos.

III. A ORGANIZAÇÃO POLICIAL MILITAR DO ESTADO DE MATO GROSSO

A Polícia Militar, mesmo sendo considerada força auxiliar e reserva do Exército, possui uma missão específica que a diferencia das Forças Armadas, enquanto a primeira exerce suas atividades voltadas para a segurança pública entendida como a proteção ao exercício pleno da cidadania, a segunda tem sua função de segurança nacional.

Com fundamento no texto constitucional, mas precisamente em seu Art. 144, a Polícia Militar exerce a função de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública nos diversos Estados da Federação.

Assim, a Polícia Militar do Estado de Mato Grosso no intuito de manter a organização e a paz social, promoveu mudanças em sua organização, que para a compreensão é necessário a exposição de alguns aspectos devido as suas características peculiares e o poder legítimo que lhe é outorgado, possuindo constitucionalmente marcos regulatórios tanto no âmbito da União como do Estado.

Em relação a vinculação legal com a União o Art. 22 XXI da CF, prevê

competência privativa desta para legislar sobre as normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das Polícias Militares. Todavia estabelece em seu Art. 144, §6º que as Polícias Militares forças auxiliares do Exército, subordina-se aos Governadores dos Estados.

Em relação a legislação federal aplicável a Polícia Militar, nos deparamos com o Decreto-lei nº 667, de 02 de julho de 1969, o qual estabelece no seu Art. 5º que "as Polícias Militares serão estruturadas em órgãos de Direção, de Execução e de Apoio de acordo com as finalidades essenciais ao serviço policial e as necessidades de cada Unidade da federação". Ainda, o Decreto nº 88.777, de 30 de setembro 1983, (R200), que ao regulamentar a norma acima citada, aprovou o regulamento para as Polícias e Bombeiros Militares, conferi autonomia de direção as estas organizações. Salienta-se que estas normas mesmo sendo anteriores à Constituição Federal de 1988 foram recepcionadas continuando em vigência.

Já em nível estadual, a Polícia Militar do Estado de Mato Grosso (PMMT) é subordinada ao Governo Estadual, estruturada nos moldes do Exército Brasileiro, seguindo o mandamento da Lei nº 3.539, de 19 de junho de 1974, a qual dispõe sobre a organização Básica de sua estrutura.

No ano de 2003 a PMMT passou por uma mudança na sua estrutura organizacional, com nova metodologia estabelecida por força do Decreto nº 988, de 23 de julho de 2003. Este novo modelo instituiu a reestruturação operacional, administrativa e a compatibilização territorial da organização policial militar, trazendo novos conceitos e novas funções, com a finalidade de proporcionar maior descentralização do comando e a interiorização do mesmo, com a criação de Comandos Regionais, na Capital e nos principais pólos populacionais do Estado, promovendo o deslocamento de Oficiais Superiores para os rincões de Mato Grosso, possibilitando a descentralização do nível estratégico.

Ressalta-se que o modelo de administração da PMMT originou-se da administração das Forças Armadas, as quais possuem características históricas de gestão que influenciaram várias teorias administrativas. A organização militar, na concepção trazida por Chiavenato (2004), tem como requisito básico a disciplina, a forma de organização linear, com os princípios de unidade de comando, escala hierárquica, delegação de autoridade, centralização do comando, descentralização da execução, estado maior (*staff*), assessoria e direção, foram estabelecidas pelos

grandes exércitos medievais.

A PMMT por longo período perpetuou essencialmente este modelo de administração militar em sua estrutura, porém com o advento da nova Constituição Federal e das reformas administrativas federais e do Estado de Mato Grosso, trazendo um enfoque gerencial para a segurança pública, com objetivo de implantar uma forma de gestão de qualidade voltada para resultados, foi concebido o Projeto de Reestruturação Organizacional e Compatibilização Territorial da Polícia Militar do Estado de Mato Grosso (PRO-PMMT), uma vez que em 2002 a estrutura organizacional da PMMT era representada por um organograma com características essencialmente linear e em alguns casos funcional. O organograma linear é representado pela autoridade hierárquica, quando ocorre a subordinação operacional direta, no caso específico Comando de Área, Comando de Batalhão, Comando de Companhia, Comando de Pelotão e Comando de Destacamento. Já o organograma funcional refere-se a subordinação funcional, como no caso da Corregedoria e das Diretorias.

Em virtude da modernização da gestão pública em Mato Grosso, que estabeleceu a necessidade de repensar o modelo existente em todos os seus órgãos, a fim de proporcionar maior flexibilidade, otimização de custos e integração regional, a PMMT através de estudo determinado pelo comando da instituição elaborou o seu projeto de reestruturação organizacional em 2003, que orientava-se pelos seguintes princípios: satisfação do cliente-cidadão; gestão participativa; gerência de processos; descentralização da decisão; constância de propósitos; melhoria contínua; prevenção de erros; garantia da qualidade e transparência, tendo como objetivo específico, a implementação de um modelo de gestão que aproximasse a PMMT do cidadão para seu melhor atendimento, o mais próximo de sua comunidade, da capital aos pontos mais extremos do Estado; compatibilizando regionalmente a PMMT com os órgãos da SEJUSP e; otimizando o efetivo e os recursos.

As modificações delineadas no PRO-PMMT, se estruturaram a partir de várias análises, tais como: a situação do efetivo previsto e existente; o sistema de departamentalização que era estabelecido por quantidade de pessoas, por funções, por área geográfica, por serviço, por cliente e processo e matricial; o organograma; o sistema de comunicação que era apenas vertical; o sistema de decisão com

tendência exclusiva a verticalização; e a identificação dos macros-processos de apoio e finalísticos.

Com o advento do Decreto nº 988, de 23 de julho de 2003, e o estabelecimento da nova metodologia, ao analisar esta reestruturação quanto a legalidade material, verifica-se que a matéria trabalhada pela reestruturação é de competência do Estado, uma vez que a Constituição Federal em seu Art. 22, reservou à União a competência para legislar sobre “normas gerais de organização” e no Decreto, foi trabalhada a organização de forma específica.

Outro aspecto da reestruturação da PMMT, refere-se a consonância com a legislação federal que a regula, como o disciplinado pelo Decreto-Lei 667/69, em seu Art. 5º ao estabelecer que as Polícias Militares serão estruturadas em órgão de Direção, de Execução e de Apoio de acordo com as finalidades essenciais do serviço policial e as necessidades de cada Unidade da Federação e ainda, no § 2º ao instituir que de acordo com a importância da região, o interesse administrativo e facilidades de comando, os grupos **poderão ser reunidos**, constituindo-se em Pelotões, Companhias e Batalhões (destaquei). Assim, o verbo utilizado pelo legislador para denominar o tipo de estruturas a serem utilizadas nas organizações das Polícias Militares é do tipo permissivo (poderão), ou seja, ele não determina que as formas a serem adotadas sejam aquelas elencadas em seu texto.

DIAGNÓSTICO DAS DIMENSÕES DE ANÁLISE ORGANIZACIONAL DA PMMT

Segundo Souza (2009), a definição das dimensões de análises organizacionais na esfera pública é uma tarefa acadêmica desafiante, uma vez que exige uma apreciação de organizações complexas e com natureza institucional variada, destacando que a literatura apresenta três dimensões básicas de análise que proporcionam maior entendimento dos processos organizacionais, sendo estes a estrutura, as relações da organização com o meio ambiente e as estratégias organizacionais.

Assim, no intuito de analisar as dimensões organizacionais da PMMT, dentro da concepção estabelecida anteriormente e posterior a reestruturação organizacional, o estudo estará restrito a análise da estrutura organizacional e das estratégias organizacionais. Em relação à estrutura a análise refere-se aos processos de divisão, mecanismo pelo qual ocorre a especialização e a

departamentalização do trabalho, e ainda a coordenação das atividades desenvolvidas através da hierarquia, esfera de controle, centralização e formalização. Já as estratégias organizacionais instituem a maneira pela qual a organização estabelece suas metas e alcança os resultados.

Para melhor visualização das dimensões explicitadas, será realizada uma contextualização da estrutura organizacional e do planejamento estratégico da PMMT.

ATUAL ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA PMMT

Atualmente a estrutura organizacional da PMMT se encontra consubstanciada no Decreto nº 988/2003, conforme especificado anteriormente, todavia algumas mudanças ocorreram desde a instituição do decreto governamental, trazendo uma estrutura diferenciada do proposto no PRO-PMMT.

Em âmbito organizacional a estrutura da PMMT é estabelecida em 13 níveis hierárquicos, distribuídos em dois círculos, sendo eles: o das Praças composto em ordem crescente de hierarquia por Soldado, Cabo, 3º Sargento, 2º Sargento, 1º Sargento, Subtenente e, o dos Oficiais composto em ordem crescente de hierarquia por: 2º Tenente, 1º Tenente, Capitão, Major, Tenente Coronel, Coronel. Esses níveis hierárquicos continuam divididos em 6 (seis) níveis funcionais especificados no Decreto, contudo não há um macro organograma na PMMT.

Traçando um comparativo com a estrutura implantada pelo Decreto nº 988/2003 e a atual, observa-se que houveram mudanças, tais como: a desativação do Comando Regional de Policiamento Especializado, composto por Grupamento Aéreo, Comando de Policiamento Rodoviário, Comando de Policiamento Ambiental e o Comando de Operações Especiais, permanecendo apenas o Batalhão de Operações Especiais subordinado diretamente ao Comandante Geral; ainda a transformação do 17º Comando de Policiamento de Área de Juína em Comando Regional (CR – VIII); bem como outras modificações de Núcleos em Companhias e destas em Comandos de Área. Outra observação refere-se às nomenclaturas das Unidades Policiais Militares que, de acordo com o organograma operacional acima, se apresenta de forma híbrida, misturando as nomenclaturas anteriores a reestruturação organizacional e as atuais.

As modificações citadas não se encontram formalizadas, conforme

estabelece o Art. 7º do Decreto nº 988/2003, não sendo encontrado nenhum registro nos órgãos que compõem a PMMT, apenas que foram realizadas por determinação do Comando da Instituição.

Na elaboração do PRO-PMMT ao efetuar a análise de efetivo para a distribuição em todo o Estado, verificou-se que em 2003 o efetivo existente era de 5.339 Policiais Militares e o previsto 11.265, havendo um déficit de 5.926 Policiais Militares, onde através de estudo de quantificação do efetivo foi estabelecida a proposta de inclusão de 4.000 Policiais Militares, sendo realizada em 4 anos (de 2004 à 2007) com a inclusão de 1.000 por ano.

Atualmente o efetivo da PMMT é estabelecido pela Lei Complementar nº 271 de 11 de Junho de 2007 e, conforme dados da Diretoria Adjunta de Recursos Humanos encontra-se da seguinte maneira:

O déficit atual é de 5.051 Policiais Militares, que em comparação com a análise do PRO-PMMT não houve a implementação da proposta de inclusão necessária de efetivo.

O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA PMMT

A estratégia organizacional é uma das dimensões de análise da organização que segundo Souza (2009), normalmente guarda uma vinculação com a noção de planejamento, podendo ainda relacionar-se com a idéia de posicionamento e de perspectiva, ou seja, uma forma de determinação do propósito da organização para o desenvolvimento de seus objetivos, programas de ação e ainda a definição de um padrão para decisões coerentes, unificadas e integradas.

Conforme aponta Sandes (2002), dentre os princípios da qualidade na gestão pública se encontram: a gestão participativa onde a atitude gerencial de liderança busca a cooperação das pessoas, proporcionando harmonia aos interesses individuais e coletivos; a visão de futuro que expõe o rumo organizacional e a constância de propósitos, expressando de forma clara o papel da instituição o qual constitui fator primordial para o processo decisório; a gestão pró-ativa relacionada a respostas rápidas as mudanças ambientais, como uma forma de antecipação dos problemas e formulação de políticas públicas para solucioná-los.

Desta forma, na definição das estratégias e planos para a concretização de sua missão pública, a PMMT possui atividades de planejamento de caráter

constitucional orçamentários, como no caso da elaboração do Plano Plurianual, do Plano de Trabalho Anual, bem como, planejamento relacionando a definição das estratégias de sua atuação e organização de acordo com os princípios citados acima.

Neste contexto, em janeiro de 2003 a PMMT realizou a elaboração do Planejamento Estratégico Participativo, através de seminário com a participação de Oficiais da instituição, da sociedade civil organizada e de instituições do poder público.

Segundo o relatório do seminário, o Planejamento Estratégico Participativo da PMMT, desenvolveu-se por meio de um processo interativo de análise das oportunidades, das ameaças, dos pontos fortes e fracos e das condições ambientais internas e externas de mudança, com a definição da missão, das questões estratégicas e o detalhamento das ações, programas e projetos a serem implementados pela organização policial militar nos anos de 2003 a 2007.

Nas definições do planejamento estratégico da PMMT encontram-se estabelecidas:

Missão – “Proporcionar proteção à sociedade, preservando a ordem pública, assegurando o bem comum e garantindo os direitos individuais e coletivos.”

Visão de Futuro – “A PMMT será uma instituição referência pela excelência na prestação de serviços junto à comunidade.”

Além destas definições, foram elencados os valores institucionais, os objetivos e as ações estratégicas de médio prazo (2004-2007) com o estabelecimento das políticas de recursos humanos, administrativas, sociais, operacionais, de saúde, de ordem legal, de ordem técnico-científica e de educação continuada.

Todavia, em busca realizada nas Diretorias Adjuntas e Assessorias da PMMT, foi verificada a inexistência de instrumentos de avaliação do planejamento estratégico elaborado, havendo apenas por parte da APOEG a realização de seminários em alguns Comandos Regionais.

A DIMENSÃO ESTRUTURA ORGANIZACIONAL NA PMMT

Através da pesquisa realizada em âmbito institucional, para a análise da estrutura organizacional da PMMT, as afirmações foram elaboradas com

características dos modelos de gestão patrimonialista, burocrático e gerencial, onde os respondentes apresentavam a sua concordância, conforme ilustra a tabela 1.

Tabela - 1

Médias das respostas obtidas com a aplicação dos questionários em relação à dimensão estrutura organizacional na PMMT.

Modelos	Características da estrutura	Média de concordância
Estrutura Patrimonialista	A PMMT é uma organização pouco complexa, sem funções especializadas	2,1
	A PMMT é uma organização com procedimentos e normas pouco formalizados.	2,7
	Internamente, o gestor principal da PMMT é quem controla o funcionamento da organização, influenciando em todos os seus níveis.	3,7
Estrutura Burocrática	Internamente, o gestor principal da PMMT é quem toma as decisões mais importantes em relação ao funcionamento da organização.	3,6
	A PMMT funciona de maneira adequada com vários níveis hierárquicos.	3,1
	Os regulamentos e normas estabelecem procedimentos detalhados e, padronizam as atividades (administrativas e operacionais) existentes na PMMT, gerando maior controle sobre a administração.	2,8
Estrutura Gerencial	A PMMT tem departamentos com uma estrutura hierárquica horizontalizada, flexível e descentralizada.	1,9
	A PMMT possui pouca formalização e detalhamento de suas atividades, pois estabelece apenas metas e resultados a serem alcançados.	2,7

Escala: 1 discordo totalmente, 2 discordo, 3 não concordo nem discordo, 4 concordo, 5 concordo totalmente

Fonte: Elaborada com base no questionário analisado pelo SPSS

Denota-se pela evidência das respostas que a estrutura organizacional da PMMT se encontra de forma híbrida, baseada no modelo de gestão patrimonialista e burocrático, pois foram as características a obter maior média de concordância.

Pelas percepções apresentadas na Tabela 1, se verifica que a PMMT possui uma estrutura organizacional complexa, formal, com vários níveis hierárquicos, o que possibilita maior controle, onde o gestor principal controla o funcionamento da organização centralizando as decisões importantes, não havendo, contudo uma excessiva padronização e detalhamento das suas atividades, o que gera instabilidade procedimental na área administrativa, principalmente na Diretoria Sistêmica e suas Diretorias Adjuntas que não apresentam rotinas integradas e

cíclicas. Os participantes da pesquisa, ainda discordam que a PMMT possui uma estrutura descentralizada, mesmo com a redução dos níveis funcionais trazidos com a reestruturação organizacional.

Apesar da discordância na pesquisa a respeito de características do modelo gerencial na estrutura organizacional, não podemos desprezá-lo totalmente, pois cabe ressaltar que ao descrevermos anteriormente a estrutura atual da PMMT ficou consubstanciado que existem estruturas funcionais como a Corregedoria e colegiadas como o Conselho de Coronéis, órgãos típicos de uma estrutura gerencial.

A DIMENSÃO ESTRATÉGIA ORGANIZACIONAL NA PMMT

Como salienta Souza (2009) a definição das estratégias de uma organização retrata como ela pensa sua identificação e visão de futuro. Assim, a análise das respostas relacionadas às estratégias organizacionais, caracterizadas por modelos de gestão, conforme a Tabela 2 demonstra que o planejamento das estratégias da PMMT estão mais associados às características burocráticas e patrimonialistas. Desta forma, observa-se que a maior concordância demonstra que as decisões estão concentradas no último nível hierárquico e no Comandante da instituição.

Ao traçar uma correlação com a abordagem realizada no decorrer do trabalho, verifica-se que houve a elaboração do Planejamento Estratégico Participativo da PMMT em 2003, porém os respondentes discordam na sua totalidade, como demonstrado na primeira afirmação da tabela 2 que ele seja divulgado em âmbito institucional, bem como, discordam da existência de características gerenciais na sua elaboração, como a participação do público interno e externo e de avaliação dos planos e metas estratégicas.

Vislumbra-se assim, que somente a elaboração do planejamento estratégico não basta, se não houver esforços contínuos para que todos os policiais militares assimilem os objetivos, a missão e a visão institucional, ou seja, a organização deve internalizar estes conceitos e implementar ações para o seu desenvolvimento, o que pela percepção dos respondentes não é visível na PMMT, demonstrando que não houve divulgação do Planejamento Estratégico desenvolvido em 2003, e tampouco existem documentos comprobatórios da avaliação prevista a ser realizada ao fim do lapso temporal do planejamento.

Tabela – 2

Médias das respostas obtidas com a aplicação dos questionários em relação à dimensão estratégica organizacional na PMMT.

Modelos	Características da estrutura	Média de concordância
Planejamento Patrimonialista	O planejamento estratégico da PMMT é amplamente divulgado entre seus servidores	1,3
	A definição do plano estratégico da PMMT está a cargo apenas do dirigente principal	3,2
	O plano estratégico da PMMT é permanente e alterados apenas eventualmente.	2,6
Planejamento Burocrático	As decisões do dirigente principal da PMMT são acatadas por todos os policiais militares.	2,9
	A definição e as decisões do plano estratégico da PMMT estão sob a responsabilidade dos Oficiais do último posto da hierarquia.	3,5
	Alterações dos planos estratégicos são feitas apenas quando há mudanças nas normas e legislação que envolvam a PMMT.	2,3
Planejamento Gerencial	O plano estratégico da PMMT é definido com o envolvimento do público interno e externo da organização (Participativo).	1,8
	Existe revisão dos planos e metas estratégicas da PMMT a fim de que ela possa alcançar os seus objetivos. (Avaliação)	2,1

Escala: 1 discordo totalmente, 2 discordo, 3 não concordo nem discordo, 4 concordo, 5 concordo totalmente

Fonte: Elaborada com base no questionário analisado pelo SPSS

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o propósito de verificar se a reestruturação organizacional da Polícia Militar do Estado de Mato Grosso, realizada através do Decreto nº 988 de 23 de julho de 2003, promoveu mudanças no modelo de gestão da instituição, este trabalho foi desenvolvido através de um referencial teórico com base em conceitos que envolvem a administração pública, uma vez que esta é o instrumento pelo qual se concretiza as atividades do Estado e os objetivos do Governo, buscando a satisfação dos anseios da sociedade.

A administração pública é caracterizada através dos modelos de gestão patrimonialista, burocrático e gerencial, que não se alternam de forma abrupta,

respostas obtidas, a estrutura apresenta-se de forma híbrida, baseada em características dos modelos de gestão patrimonialista e burocrático, com uma estrutura complexa, com vários níveis hierárquicos, onde o gestor principal controla o funcionamento da organização centralizando as decisões importantes, não havendo contudo uma excessiva padronização e detalhamento das suas atividades, o que gera instabilidade institucional. Apesar da discordância a respeito de características gerenciais na estrutura organizacional, não podemos desprezá-lo totalmente, devido a existência de estruturas funcionais como a Corregedoria e colegiadas como o Conselho de Coronéis, órgãos típicos de uma estrutura gerencial.

A análise da dimensão estratégia organizacional, possibilitou a constatação que houve a elaboração de um planejamento estratégico participativo na PMMT em 2003, porém ao término de sua vigência não foram realizadas as avaliações estabelecidas. Todavia, pelas percepções apresentadas na pesquisa, verifica-se que não há o reconhecimento institucional de que o planejamento seja realizado de maneira participativa, evidenciando que não basta a elaboração se não houver esforços contínuos para sua implementação, onde a identificação da missão, da visão e das ações da organização sejam definidas de forma clara, com a participação de todos, proporcionando estabilidade institucional.

Deste modo, em consonância com a análise dos dados obtidos no decorrer da pesquisa, às hipóteses levantadas foram confirmadas, onde se constata que o modelo de gestão da PMMT, posterior à reestruturação organizacional, está caracterizado de forma híbrida, com características que permeiam os modelos patrimonialista, burocrático e gerencial de administração pública; sendo que as características patrimonialistas e as disfunções burocráticas como a rigidez hierárquica, são empecilhos à transformação na gestão da organização em uma gestão por qualidade, conforme objetivou o projeto de reestruturação.

Ressalta-se ainda, que a reestruturação não foi implementada na íntegra como o previsto, nem mesmo as nomenclaturas das Unidades Policiais Militares apresentam uma padronização, estando entre as anteriores e as estabelecidas no decreto governamental, especificando que não há uma continuidade nas ações desenvolvidas na sua implantação, onde várias alterações realizadas na estrutura organizacional foram estabelecidas sem as devidas formalidades, ocasionando uma instabilidade organizacional e um modelo de gestão diferente do proposto.

Adverte-se assim, que a Polícia Militar do Estado de Mato Grosso demonstra pré disposição para as inovações na sua forma de gestão, porém não tem conseguido que muitos de seus projetos e ações se institucionalizem, o que evidencia problemas relacionados à solução de continuidade em muitas de suas ações, ocasionados pela ausência de avaliação, por uma estrutura linear inflexível onde o sistema de comunicação é deficitário e o poder de decisão concentrado, exteriorizado atualmente através de uma estrutura de caráter informal, não permitindo o aprofundamento e consolidação das mudanças.

Desta forma, a modernização na Polícia Militar não deve estar relacionada somente as estruturas, mas em toda as suas dimensões organizacionais, principalmente os aspectos que envolvem as estratégias, a política e o ambiente organizacional, para que as transformações tragam mais eficiência, eficácia e efetividade nos serviços prestados, com o empoderamento de todos os policiais militares em todos os níveis, aproximando ainda mais a organização da sociedade, razão maior de sua existência.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Rui Otávio Bernardes de; AMBONI, Nério. **Teoria Geral da Administração** – Das origens às perspectivas contemporâneas. São Paulo: M. Books, 2007.

BAYLEY, David H. **Padrões de Policiamento: Uma análise Comparativa Internacional**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2001.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 1998.

BRASIL. **Decreto 88.777 de 30 de setembro de 1983**. Aprova o Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (R-200). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/D88777.htm> Acesso em 30 de jun. 2009.

BRASIL. **Decreto-lei 667 de 02 de julho de 1969**. Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Território e do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/Del0667.htm>> Acesso em 30 de jun. 2009.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado e Administração Pública**

- Gerencial**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1998.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Da Administração Pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público, Brasília, a. 47, n.1, jan.-abr. 1996.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier - Campus, 2006.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 3.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- ESTADO DE MATO GROSSO. **Portal de Serviços e Informações do Estado de Mato Grosso**. Disponível em: <<http://www.mt.gov.br/wps/portal>> Acesso em: 27 jun. 2009.
- ESTADO DE MATO GROSSO. **Programa de Modernização da Gestão Pública do Estado de Mato Grosso**. Disponível em: <<http://www.pmg.gov.br/>> Acesso em: 15 mai. 2009.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2001.
- FURASTÉ, Pedro Augusto. **Normas Técnicas para o trabalho científico elaboração e formatação**. 14. ed. Porto Alegre: [S.ed.], 2008.
- MANUAL DE REESTRUTURAÇÃO ORGANIZACIONAL. **Método de reestruturação organizacional do Estado de Mato Grosso**. Disponível em: http://www.sad.mt.gov.br/antigo/root/html/normatizacao.php?codigoNormatizacao=15&f_area=area&f_assunto=0. Acesso em: 25-jul-2009.
- MATO GROSSO. **Decreto 2.485, de 16 de abril de 2001**. (Alterado pelo Decreto nº 3.641, de 17 de dezembro de 2001).
- MATO GROSSO. **Decreto 5.357, de 25 de outubro de 2002**. Implanta o Método de Reestruturação Organizacional e o Método de Padronização de Tarefas, Processos e Sistemas dos Órgãos e Entidades do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso.
- MATO GROSSO. **Decreto n. 988, de 23 de julho de 2003**. Estabelece a Reestruturação Operacional e Administrativo da Polícia Militar do Estado de Mato Grosso.
- MATO GROSSO. **Lei 3.539, de 19 de Junho de 1974**. Dispõe Sobre a Organização Básica da Polícia Militar do Estado de Mato Grosso, e dá outras providências.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27.ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE MATO GROSSO. **Reestruturação Organizacional & Compatibilização Territorial com os Órgãos da SEJUSP.** Cuiabá: 2003.

POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE MATO GROSSO. **Planejamento Estratégico Participativo:** Sociedade Civil Organizada & PM MT – Período de 2003 a 2007. Cuiabá: 2003.

ROSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social.** Traduzido por Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2003. (Coleção Obra Prima de Cada Autor).

SANDES, Wilquerson Felizardo. **Método de Diagnóstico Organizacional –** Ferramenta para implantação de um modelo de gestão por resultados na Polícia Militar. Cuiabá. ADESG-MT, 2002. Monografia, Diretoria de Ensino da Polícia Militar do Estado de Mato Grosso, 2002.

SOUZA, Antonio Ricardo de. **Modelos de Gestão na Administração Pública: uma análise das agências reguladoras.** Cuiabá: EdUFMT, 2009.

SOUZA, Antonio Ricardo de. **Fascículo da Disciplina de Administração Pública.** Cuiabá: UFMT, 2009. Faculdade de Administração e Ciências Contábeis. Núcleo de Educação Aberta e a Distância NEAD Curso de Administração Modalidade a Distância. Universidade Federal de Mato Grosso, 2009.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, Democracia e Administração Pública no Brasil.** Rio de Janeiro: FGV Editora, 2007.

WEBER, Max. **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo.** 2. ed. Traduzido por Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2007. (Coleção Obra-Prima de Cada Autor).