

## DIAGNÓSTICO SITUACIONAL EM UMA UNIDADE PRISIONAL DE MINAS GERAIS: UM OLHAR SOB A TRÍADE ESTRUTURA, PROCESSOS E RESULTADOS

### SITUATIONAL DIAGNOSIS IN A PRISON UNIT OF MINAS GERAIS: A LOOK ON THE STRUCTURE TRIAD, PROCESSES AND RESULTS

*Carlos Eduardo Prates Fonseca<sup>1</sup>*

*Érika Felício Freitas<sup>2</sup>*

*Suely Prates Fonseca<sup>3</sup>*

#### RESUMO

O presente estudo objetivou conhecer os contextos de gestão dos serviços públicos em um Presídio masculino de médio porte na região norte de Minas Gerais, sob o prisma da tríade de *Donabedian*: estrutura, processos e resultados. Realizou-se um processo interno de Diagnóstico Situacional, configurado em padrões próprios da Instituição, não tendo caráter de comparação com outras instituições. A proposta de Diagnóstico Situacional surgiu como mecanismo de Auditoria Interna contemplando o uso de ferramentas de avaliação, tendo como foco a gestão de processos e resultados. Elaborou-se instrumento de avaliação da qualidade dos serviços, “*QUALI-PRP*”, sendo que o mesmo foi previamente testado pelos autores visando atingir aos objetivos propostos. O referido instrumento contempla itens de avaliação da qualidade de atuação no Sistema Prisional, foi aplicado aos 16 setores que compõem a Unidade Prisional, e as informações obtidas foram analisadas sob a luz das ferramentas “5W2H”, “Diagrama de Causas/ Ishikawa” e “Matriz GUT (Gravidade, Urgência e Tendência)”, todas adaptadas. O cenário evidenciado permitiu a elaboração de proposta de trabalho para o serviço, com consequente planejamento estratégico participativo, como instrumento de gestão. O estudo ainda permitiu buscar e reconhecer situações de forças e fraquezas institucionais, raciocinando no sentido de se priorizar e compatibilizar situações-problema de maior magnitude aos reais contextos do serviço.

**Palavras-Chave:** Auditoria. Avaliação. Gestão. Prisões.

#### ABSTRACT

This study aimed to know the public services management contexts in a midsize male prison in the northern part of Minas Gerais, through the prism of *Donabedian* triad: structure, processes and results. It was conducted an internal process of Situational Diagnosis, set in the own standards of the Institution, having no comparison character with other institutions. The proposed Situational Diagnosis emerged as Internal Auditorship mechanism contemplating the use of assessment tools, focusing on the management of processes and results. It was developed a tool for assessing the quality of services, "QUALI-PRI" and the authors tested the same tool previously in order to reach the proposed objectives. This instrument includes items evaluation of performance quality in Prisons, it was applied to the 16 sectors that the Prison Unit is composed of, and the obtained information was analyzed in the light of the tools "5W2H", "Diagram Causes / Ishikawa" and "matrix GUT (Gravity, Urgency and Trend)", "all adapted. The shown scenario allowed the development of the work proposal for the service, with consequent participatory strategic planning as a management tool. The study also allowed seeking and recognizing situations of forces and institutional weaknesses, reasoning in order to prioritize and harmonize problem-situations of greater magnitude to the real settings of the service.

**Keywords:** Auditorship. Evaluation. Management. Prisons.

<sup>1</sup> Mestre em Saúde Pública. Enfermeiro – Secretaria de Defesa Social de Minas Gerais. E-mail: <cadu\_moc@yahoo.com.br>.

<sup>2</sup> Mestranda em Saúde Pública. Farmacêutica – Secretaria de Defesa Social de Minas Gerais. E-mail: <erikafelicio\_farma@yahoo.com.br>.

<sup>3</sup> Acadêmica de Administração. E-mail: <suka\_prates@yahoo.com.br>.

## INTRODUÇÃO

A proposta de um *Diagnóstico Situacional*, no contexto de gestão de Instituições Prisionais situa-se na busca pelo conhecimento amplo dos processos de trabalho realizados diuturnamente pelos servidores de tais Instituições, e tem por escopo aprofundar esse conhecimento de forma a que se possa efetuar um planejamento gerencial, com vistas à tomada de decisões que assegurem o atendimento dos objetivos propostos para os processos de custódia de Pessoas Privadas de Liberdade – PPL, desenvolvimento de atividades relativas à Segurança Pública, bem como desenvolvimento e aperfeiçoamento de competências organizacionais, possibilitando motivação, superação e *know-how* para o exercício de funções. Nesse sentido, o presente estudo objetivou conhecer os contextos de gestão dos serviços públicos em um Presídio masculino de médio porte na região norte de Minas Gerais, sob o prisma da tríade de *Donabedian*: estrutura, processos e resultados (DONABEDIAN, 1988).

A avaliação institucional é um processo imerso em aspectos ideológicos, políticos, econômicos, culturais, dentre outros. Buscou-se realizar um processo interno, configurado em padrões próprios da Instituição, não tendo caráter de comparação com outras instituições. Assim, se fez necessário conhecer holisticamente a Instituição, verificando sua realidade organizacional e o nível de qualidade de seus produtos e/ ou serviços públicos dispensados. A proposta de Diagnóstico Situacional surgiu como mecanismo de Auditoria Interna contemplando o uso de ferramentas de avaliação, já que, ao analisar os processos de trabalho, foram obtidas respostas necessárias à avaliação de competências desenvolvidas, tendo como foco a gestão de processos e resultados.

Para realização do *Diagnóstico Situacional* utilizou-se instrumento de avaliação da qualidade dos serviços, sendo que o mesmo foi elaborado e previamente testado pelos autores visando atingir objetivos propostos. O referido instrumento, fora então intitulado “*QUALI-PRP*”, pois contempla itens de avaliação da qualidade de atuação no Sistema Prisional. O *QUALI-PRI* foi aplicado aos 16 setores que compõem a Unidade Prisional, e as informações obtidas foram analisadas sob a luz das ferramentas “5W2H”, “Diagrama de Causas/Ishikawa”, “Matriz GUT (Gravidade, Urgência e Tendência)”, todas adaptadas (FERREIRA; OLIVEIRA; GARCIA, 2014; SAKURADA, 2001).

A instituição Prisional em estudo foi o Presídio Regional de Montes Claros, unidade de custódia masculina com estrutura física para acomodar 592 PPL. Possui corpo funcional atuando nas áreas de Segurança Prisional, Atendimento/Ressocialização e ainda, área Administrativa. Atualmente a Instituição abriga cerca de 1.070 PPL (superlotação acima de 80% da capacidade instalada), com um fluxo contínuo/ rotatividade mensal média de 350 apenados. As atividades e prestação de serviços são desenvolvidos numa lógica totalmente pensada e estruturada para o

quantitativo inicialmente previsto para custódia, inclusive no que refere ao corpo técnico das distintas áreas de atendimento e ressocialização. Paralelamente, há que se frisar que a Unidade Prisional é tida como unidade regional, ofertando suporte e custódia para privados de liberdade em outras Unidades Prisionais, em distintas situações e contextos.

Nesse sentido, o presente estudo se justifica, pois busca alcançar uma visão ampliada, como resposta às questões intestinas tais como o conhecimento como meio dominante de produção e principal valor da medida de importância de uma organização, o trabalho qualificado, reflexivo e inovador, busca por modelos organizacionais menos hierarquizados, menos autoritários, mais participativos e claramente intersectorializados, e ainda, uma maior integração dos sistemas, por meio da tecnologia de informação e do planejamento setorial e intersectorial (D'INNOCENZO *et al.*, 2010).

Por fim, objetivou-se identificar situações de “forças e fraquezas” institucionais, priorizando problemas de maior magnitude, compatibilizando situações-problema, formulando diretrizes de operacionalização setorial, com vistas à otimização dos serviços, apresentando indicadores de avaliação e ainda propondo medidas a serem implementadas para otimização dos serviços, conforme prioridades propostas.

Este estudo está assim estruturado: inicialmente se situa o estado da arte da auditoria e diagnóstico situacional com breve referencial teórico, explicitam-se os métodos, e por fim, descrevem-se os achados setoriais, sendo ‘Área de Atendimento’, ‘Área de Segurança’ e ‘Área Administrativa’, respectivamente.

### **Diagnóstico Situacional: o desvelar de realidades**

Tendo como premissa que a Auditoria se presta a mensurar e avaliar a qualidade dos processos de trabalho com base na observação direta, registro e história da Instituição, por conseguinte, o Diagnóstico Situacional se constitui em mecanismo utilizado para fins de verificação de realidades logístico-estruturais e de operacionalização de serviços (GONÇALVES; LEITE, 2004). Neste estudo, o diagnóstico perpassa pela realização de importantes fases de planejamento, avaliação, análise e conclusões acerca do “*status* operacional” encontrado numa Unidade Prisional no Norte de Minas Gerais. Envolto nesse contexto, considerando que o planejamento de processos de trabalho deva ser feito de forma participativa, analisou-se a situação operacional do momento, identificando, priorizando e verificando *in loco* os problemas e/ou situações-problema. Elencadas as situações tidas como problemas, estabeleceu-se uma ordem de prioridades, consoante critérios claros e bem definidos, considerando a urgência e a própria capacidade institucional de enfrentá-los.

Para Santos (2006), o planejamento ocorre em três níveis distintos, sejam eles, estratégico, tático e operacional, sendo que o estratégico envolve toda a organização e deve ser elaborado para

longos períodos, já que estabelece objetivos gerais, em grau de detalhamento menor. O planejamento tático é originário do planejamento estratégico, é de médio prazo e define metas departamentais. Já o planejamento operacional é de curto prazo, elaborado para aplicação imediata, visa atender necessidade momentânea caracterizando-se por planejamento de tarefas ou atividades, visando atingir os objetivos propostos no planejamento tático.

Na etapa de avaliação, considera-se a magnitude, a valorização social, a disponibilidade de recursos e os custos estimados no processo de enfrentamento e resolutividade de situações-problema encontrados. A auditoria comunga atividades para controle (Auditoria Operacional) e avaliação de aspectos específicos e do sistema (Auditoria Analítica). A Auditoria Operacional consiste na realização de atividades voltadas para o controle de ações desenvolvidas pela rede de serviços, visando assegurar se o que foi planejado, organizado e dirigido foi realmente executado (CALEMAN; SANCHEZ; MOREIRA, 1998). Já a Auditoria Analítica, no presente estudo diagnóstico, baseia-se no desenvolvimento de atividades que têm por objetivo aprofundar as análises de aspectos específicos do *Sistema Prisional*, ou seja, é voltada para avaliação quantitativa e qualitativa, inferindo, em situações e contextos de gestão, a qualidade dos serviços públicos prestados.

No caso específico desta organização de Segurança Pública, o *Presídio Regional de Montes Claros*, para que se obtivessem resultados significativos e desejados perante a análise de situações-problema observadas, foi de primordial importância a adoção de um conjunto diverso de ações, por meio da fundamentação avaliativa com construção de cenários, estudos bibliográficos e criação de modelo teórico criterioso, orientado à visão da organização, de forma a contemplar um modelo de administração/ gestão capaz de promover ações planejadas, de forma disciplinada e sistêmica, com características individuais e coletivas, através da tomada de decisões em conjunto, via posturas com alcance de sistemático monitoramento e ajustes nos processos de gestão (CHIAVENATTO, 1998).

### **Ferramentas Administrativas**

Conforme Ottoboni e Pamplona (2001), atualmente, grandes são os desafios enfrentados pelas Instituições e as mudanças no ambiente externo e interno contribuem para aumentar a insegurança dos gestores, tornando complexa a tarefa de gerenciar uma organização. Desta forma, nota-se que devido à complexidade no gerenciamento, seu ambiente pode estar repleto de problemas e os gestores podem buscar métodos, técnicas e ferramentas administrativas para ajudar na resolução e mapeamento de tais dificuldades de forma mais assertiva. E, assim, aprimorar a confiabilidade dos processos (FAGUNDES; ALMEIDA, 2004).

O Diagrama de Ishikawa, também conhecido como Diagrama de Causa e Efeito ou Espinha de Peixe, segundo Miguel (2006), é uma das sete ferramentas mais tradicionais da qualidade e tem

como objetivo “representar fatores de influência (causas) sobre um determinado problema (efeito)” (FORNARI JR., 2010, p. 107). Assim, sua aplicação é ampla e “oferece suporte para as decisões relativas a situações que devem ser mantidas ou eliminadas” (PALADINI, 2012, p. 361). De forma prática, é uma ferramenta gráfica que, segundo Fornari Jr. (2010), pode ser elaborada seguindo os seguintes passos: determinar o problema; relatar sobre as possíveis causas; construir o diagrama agrupando as causas em “6M” (Método, Matéria-prima, Mão-de-obra, Máquinas, Medida, Meio Ambiente); analisar o diagrama, a fim de identificar as causas verdadeiras; e, correção do problema.

A Matriz GUT tem por objetivo ranquear as tarefas por ordem de prioridade para tratar um determinado problema, levando em consideração: gravidade (G), Urgência (U) e Tendência (T) dos itens a serem resolvidos (CESAR, 2013).

O autor classifica os fatores Gravidade, Urgência e Tendência como:

- ✓ Gravidade - Impacto do problema sobre coisas, pessoas, resultados, processos ou organizações e efeitos que surgirão em longo prazo, caso o problema não seja resolvido;
- ✓ Urgência - Relação com o tempo disponível ou necessário para resolver o problema;
- ✓ Tendência - Potencial de crescimento do problema, avaliação da tendência de crescimento, redução ou desaparecimento do problema (CESAR, 2013, p. 49).

Para cada item (causa/problemas) é atribuído uma nota para três fatores (gravidade, urgência e tendência) que varia de 1 a 5, onde é 1 tem a menor grau e 5 o maior grau.

A ferramenta 5W2H, segundo Deolindo (2010, p. 109), “tem o objetivo de mostrar claramente todos os aspectos que devem ser definidos em um plano de ação”. O método consiste em responder sete perguntas básicas para programar soluções: o que? *What?* O que será feito; Quando? *When?* Quando será feito; Quem? *Who?* Quem irá fazer; Onde? *Where?* Onde será feito; Por quê? *Why?* Por que será feito; Como? *How?* Como será feito; Quanto? *How Much?* Quanto custará o que será feito (WERKEMA, 2012).

## MATERIAIS E MÉTODOS

Segundo Kauark, Manhães e Medeiros (2010), esta é uma pesquisa de natureza aplicada, pois “objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática, dirigida à solução de problemas específicos. Envolve verdades e interesses locais” (KAUARK; MANHÃES; MEDEIROS, 2010, p. 26). Conforme objetivos em estudo, iniciou-se processo avaliativo na perspectiva de se proceder à Auditoria Interna para fins de *Diagnóstico Situacional*, considerando-o como uma das fases da função de planejamento e gestão futura dos serviços na Instituição Prisional.

Oliveira (2007) declara que o planejamento é um processo contínuo de pensamento sobre o futuro, envolvendo basicamente os seguintes questionamentos: o que fazer, como, quando, quanto,

para quem, por que, por quem e onde. É, portanto, um processo de estabelecimento de um estado futuro desejado e um delineamento dos meios efetivos de torná-lo realidade.

Sob a ótica de Chiavenatto (2004), o planejamento consiste em um processo administrativo onde se estabelecem objetivos ou metas organizacionais e os melhores meios de como alcançá-los, por meio da organização dos recursos disponíveis. Tendo como marco os objetivos em estudo, iniciou processos de análise e estudos para elaboração de instrumento de levantamento de dados e informações. Elaborou-se Instrumento de Avaliação Administrativo-Operacional do Sistema Prisional, com questões que contemplavam os objetivos da Auditoria, o qual foi denominado de “*QUALI-PRP*”, e que posteriormente fora aplicado aos Coordenadores, Líderes e Diretores Setoriais da Instituição Prisional. O respectivo instrumento foi previamente testado aplicando-o em um Setor da Unidade Prisional – UP, sendo que após análise de teste piloto, o mesmo sofreu alterações necessárias. A versão final do *QUALI-PRI* foi aplicada aos demais Setores da UP, e em seguida, Coordenadores e Líderes setoriais preencheram um formulário para descrição sumária das rotinas e atividades desenvolvidas em cada serviço no PRMOC, fase esta tida como Auditoria Operacional (ARAÚJO, 2001). Nessa fase, a realização de atividades se voltou ao conhecimento e controle de ações realizadas pela Instituição, dadas a especificidade e perfil de cada setor/macro-área.

Na fase de Auditoria Operacional aplicou-se o *QUALI-PRI* nos 16 Setores de trabalho, a saber: Unidade Básica de Saúde Prisional, Núcleo Psicossocial, Núcleo de Ensino e Profissionalização, Núcleo de Produção e Trabalho, Núcleo de Apoio Penal, Núcleo Administrativo/Recursos Humanos, Coordenação de Segurança, Grupo de Intervenção Rápida, Grupo de Escolta Tático-Prisional, Canil, Equipe de Banho Sol/Movimentação Interna, Equipe de Agentes de Segurança Penitenciária – ASP feminino, Intendência, Inteligência e, Sistema de Informações Penitenciárias – Infopen.

Consequente à Auditoria Operacional, iniciou-se análise e discussão das informações elencadas, desenvolvendo atividades que objetivaram aprofundar análise de aspectos específicos à gestão do Presídio Regional de Montes Claros/MG – PRMOC, qualitativa e quantitativamente, fase esta denominada como Auditoria Analítica (BARROS; VAITSMAN, 2008).

Iniciada a fase de Auditoria Analítica, tabulou-se informações do *QUALI-PRI*, que foram analisadas sob o prisma da tríade “*Estrutura-Processos-Resultados*”, como proposto por Donabedian (1988). Complementarmente, numa abordagem descritiva e exploratória das distintas realidades na Unidade Prisional, foram utilizadas consagradas ferramentas avaliativas da área de gestão da qualidade, adaptadas aos reais contextos do PRMOC e aos objetivos em estudo, sendo que as mesmas foram fundamentais para se identificar e propor soluções/direcionamentos para resolução dos principais problemas/situações de não-conformidades evidenciados na prestação de serviços no Presídio. Assim, foram adaptadas as funcionalidades da Matriz GUT (Gravidade/

Urgência/ Tendência), que se presta a tratar problemas com o objetivo de priorizá-los, conforme gravidade, a urgência e a tendência de cada problema (CESAR, 2013). Adaptou-se ainda o Diagrama de Causas, usando-o como uma forma prática de se analisar e ramificar situações-problema para atacar diretamente suas causas raízes, buscando solucioná-las (MIGUEL, 2006). Usou-se também do Método 5W2H (adaptado) compondo mapeamento de atividades, onde se estabeleceu o que deveria ser feito, quem faria a ação/ações, em qual período de tempo, em qual área da UP, os motivos pelos quais a função máxima de cada Setor deveria ser feita e o que necessitaria para se realizar tal função (DEOLINDO, 2010; MAICZUK; ANDRADE JÚNIOR, 2013).

Considerando que a Instituição tem seu perfil operacional dividido em 03 macro-áreas (Atendimento/Ressocialização; Segurança; e Administração), se aglutinou serviços inerentes a cada uma delas, no fito de se delinear atividades-meio (não inerente ao objetivo principal dos serviços, mas necessárias) e atividades-fim (que caracteriza o objetivo principal da Unidade Prisional, a custódia e ressocialização de privados de liberdade).

Percorridas estas etapas na fase de Auditoria Analítica parcial, cada Setor/serviço do PRMOC recebeu recomendações individuais (contidas no corpo da Discussão). Analisados os 16 Setores objeto de avaliação, o presente estudo teceu considerações finais acerca dos resultados do *Diagnóstico Situacional*.

## DISCUSSÃO

### **Diagnóstico Situacional: Área de Atendimento**

Composta pelo conjunto de Setores que compreendem a *Unidade Básica de Saúde Prisional*, o *Núcleo de Ensino e Profissionalização*, o *Núcleo Psicossocial*, o *Núcleo de Apoio Penal* e a *Núcleo de Produção e Trabalho*, a área de *Atendimento e Ressocialização* é diretamente responsável pelos processos de atendimento e ressocialização do custodiado - passando este a ser denominado neste contexto como “reeducando” (SEDS, 2011).

Sob a lógica da ressocialização - sendo esta, o resultado esperado pelos atendimentos oferecidos ao privado de liberdade por meio da custódia, da prestação de assistência jurídica, psicossocial, à saúde, atividades educacionais, religiosas e de trabalho, bem como da garantia da visitação e do lazer - o atendimento à PPL deverá observar as possibilidades de desenvolvimento, da capacitação pessoal e reintegração social e deve ser feito de modo planejado e integrado (BRASIL, 1974).

A área de atendimento ao privado de liberdade se constitui em um serviço que composto majoritariamente por atividades-fim, sendo que a *Unidade Básica de Saúde Prisional* (conforme

ferramenta “5W2H”) até pelos contextos e conjunturas de vulnerabilidades das PPL carrega a grande missão de ofertar assistência e cuidado em saúde e se responsabilizar sanitariamente pela saúde dos custodiados.

Pela ferramenta Diagrama de Causas, mesclada à tríade de Donabedian (1988) evidencia-se um Serviço de Saúde Prisional, composto por Equipe Interdisciplinar de Saúde, conforme rege a Portaria Interministerial/Ministérios da Saúde e Justiça (MS/MJ) nº 1.777/2003 e Portaria Interministerial MS/MJ nº 01, de 02 de janeiro de 2014, que determina critérios operacionais, equipe mínima de profissionais e elenco mínimo de ações e serviços no âmbito da Atenção Primária em Saúde, a serem dispensados à PPL, em consonância com princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde brasileiro (BRASIL, 1990; 2003; 2014).

A Equipe de Saúde da UP é cadastrada junto ao Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde do Sistema Único de Saúde, respondendo sanitariamente, em Atenção Primária em Saúde, pelas condições de saúde das PPL, porém, em situação de inconformidade no que tange ao dimensionamento e composição da Equipe, uma vez que a mesma se encontra subdimensionada e incompleta (componente “Estrutura”; componente “Processos”).

Apresenta perfil assistencial voltado ao cuidado em Saúde Prisional, com oferta de atenção em prevenção e promoção da saúde, porém, com importante vazio assistencial nas áreas de Psicologia, Medicina, Enfermagem e Odontologia, dadas as dificuldades de dimensionamento e a necessidade de inserção de novos profissionais na equipe. Evidencia-se também sobrecarga profissional, sobretudo na Equipe de Enfermagem, haja vista o modelo de atenção ainda empregado por algumas classes profissionais que compõem a Equipe de Saúde e a uma possível inversão e desconfiguração do fazer profissional de Técnicos em Enfermagem e Enfermeiros, e ainda pela ausência de cobertura de determinados profissionais, como a categoria médica. Ademais, o modelo de acolhimento e a oferta de atenção programática apresenta sinais de estrangulamento assistencial e fragilidades que merecem ser discutidas setorial e intersetorialmente (componente “Resultados”).

Observando resultados apresentados pela Matriz GUT, percebe-se “Gravidade” pela inversão e desconfiguração do fazer profissional em saúde, com importante déficit estrutural e logístico para as práticas de cuidado em Saúde Prisional, numa estrutura e logística parcialmente adequadas à oferta de cuidado, com sobrecarga de trabalho e intensa pressão psicológica sobre a equipe. Ademais, o modelo de acolhimento e oferta de atenção programática apresenta sinais de estrangulamento assistencial e fragilidades importantes. No quesito “Urgência” vê-se a necessidade de intervenções no modo operacional dos processos de trabalho em Saúde Prisional, planejando-os setorial e intersetorialmente, com a implementação de medidas administrativas que visem ao aparelhamento logístico e estrutural adequado do Setor e ainda a inserção de novos profissionais na Equipe de Saúde. Pelas configurações apresentadas pela Unidade Básica de Saúde, sugere-se



“Tendência” crescente de sobrecarga de algumas categorias profissionais, culminando em diminuição da eficácia e efetividade de ações e serviços dispensados às PPL, desmotivação, surgimento de doenças e agravos ocupacionais, com possível absenteísmo e importantes prejuízos aos processos de custódia de privados de liberdade (CESAR, 2013). Os demais Setores que compõem a área também estão representados nos trechos acima, haja vista que pelas peculiaridades do fazer na área de atendimento e ressocialização, os mesmos detêm de processo de trabalho e dificuldades semelhantes, ainda que intersetorial e interdisciplinarmente.

### **Diagnóstico Situacional: Área de Segurança**

Composta pelo conjunto de Setores que compreendem a *Coordenação de Segurança Prisional*, *Coordenação de Inteligência*; *Coordenação de Movimentação Interna*; *Grupo de Intervenção Rápida – GIR*; *Canil*; *Infopen*; *Equipe de ASP - Feminina*; *Grupo de Escolta Tática Prisional – GETAP*; e *Intendência*, a área de *Segurança* é diretamente responsável pelos processos de manejo e custódia direta de privados de liberdade (SEDS, 2011).

A Diretoria de Segurança é responsável por tomadas de decisões que contemplem a garantia da ordem, da disciplina e da segurança no seio da Unidade Prisional, em todos os Setores citados acima, garantindo, por meio da busca pelo cumprimento da legislação específica e normas estabelecidas pela Secretaria de Defesa Social, a custódia das PPL bem como o suporte à área de Atendimento e Ressocialização e aos trabalhos exercidos pelos servidores lotados na UP.

A despeito do fato de que a Diretoria de Segurança é o maior corpo funcional da UP, a mesma apresenta déficits de ordem estrutural e logística, em especial, de equipamentos e servidores que auxiliariam na execução das ações.

A Diretoria de Segurança atua sob regime de dedicação exclusiva e é também responsável por liderar e/ou participar das elaborações dos planejamentos estratégicos das diversas operações executadas na UP. É também responsável por aferir os resultados através de diversos mecanismos de análises dos fluxos de procedimentos realizados.

É um Serviço de Segurança Penitenciária, composto por Equipe ASPs com quantitativo de 236 (duzentos e trinta e seis) servidores, que atuam conforme critérios operacionais e táticos pré-definidos pelos Procedimentos Operacionais Padrão, Lei de Execuções Penais e legislação infraconstitucional vigente. Equipe atua nas ações de manejo e custódia direta das PPL reclusas na UP, atualmente num quantitativo aproximado de 1.070 apenados.

Possui equipe de Coordenação de Segurança respondendo diretamente pelos processos de operacionalização de ações em Núcleo Interno e Núcleo Externo de Segurança. Perfil de gestão e administração voltado iminentemente às operações de custódia, no fito da manutenção de direitos e garantias fundamentais, enquanto os indivíduos são custodiados pelo Estado, porém, apresenta

importantes déficits de planejamento estratégico e tático-operacional. Apresenta também importante déficit estrutural; importante déficit de pessoal (ASP); quantitativo reduzido de materiais e insumos; expressiva superlotação carcerária (superior a 80 % da capacidade física); utilização parcial de capacidade técnico-operacional instalada; apresenta déficit em mecanismos de manutenção da ordem e disciplina, em especial nos processos de atuação do Conselho Disciplinar; organograma parcialmente adequado aos reais contextos e conjunturas logístico-estruturais na área de Segurança Penitenciária da UP.

Em se tratando de processos de trabalho, estes Setores se configuram com planejamento setorial e intersetorial que apresenta-se pouco adequado à natureza, especificidade e tamanho da equipe operacional (236 ASPs), com clareza parcial de mecanismos de gestão e administração na área de Segurança Prisional e fluxos parcialmente adequados de informações e mecanismos comunicacionais entre Equipe de ASPs e privados de liberdade. A área utiliza de procedimentos operações padrão não específicos para o Presídio e realiza cumprimento parcial de alguns procedimentos operacionais padrão, já que há inexistência de modelo/protocolos operacionais de gestão de situações rotineiras e/ou de ocorrências de sinistros. No Setor inexistem mecanismos efetivos de controle de estoque de materiais e insumos e há fragilidades em processos operacionais de acolhimento e agendamento de reclusos, além da inexistência de processos de educação permanente e de gestão setorial de pessoas, com expressiva ausência de *feedback* operacional, em especial nas situações de gestão de sinistros e mini-sinistros.

### **Diagnóstico Situacional: Área Administrativa**

Serviço que exerce atividades de administração de recursos humanos, logística e controle de materiais e insumos em geral, administração de serviços de transporte e diárias de viagens intermunicipais. Atua eminentemente em processos de controle de frequência, jornada laboral e demais atividades de administração de pessoal. Está vinculado à Diretoria Administrativa e é composto pelos Serviços de Almojarifado, Recursos Humanos, Transporte e Setor Financeiro.

Na área Administrativa, o componente “Estrutura” apresenta quantitativo funcional adequado à demanda setorial, mas com necessidade de adequação de logístico-estrutural. Seus “processos” de trabalho são desenvolvidos sem implementação de organograma setorial, e há desempenho de funções administrativas e de gestão de pessoal com parcial definição de funções e aprazamento de demandas e ainda mecanismos de planejamento em recursos humanos, para previsão de adequada de demandas setoriais, são parcialmente aplicados.

Neste contexto, os “resultados” dos processos de gestão de pessoal realizados com vistas administração do corpo funcional da UP são desempenhados com resultados parcialmente adequados, haja vista a ausência de mecanismos de aferição objetiva de resultados de tais processos

de trabalho no Setor. Esta é a Gravidade. Há a necessidade de intervenções no modo operacional dos processos administrativos e de gestão de pessoas, planejando-os setorial e intersetorialmente e ainda se faz necessário a adoção de medidas administrativas que visem ao aparelhamento do Setor. Verifica-se uma tendência de que a ausência de condições adequadas de operacionalização culminem por impedir parcialmente a aplicabilidade concreta dos processos de gestão de pessoas, de forma que administrativamente se ofereçam condições de trabalho e se alcancem resultados objetivos e pertinentes ao serviço.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O cenário evidenciado pelo presente diagnóstico permitiu a elaboração de proposta de trabalho para o serviço, com consequente planejamento estratégico participativo, como instrumento de gestão. Realizar o *Diagnóstico Situacional*, neste estudo, foi tido como um mecanismo utilizado para fins de verificação de realidades logístico-estruturais, de planejamento e de operacionalização dos serviços no PRMOC.

Ao inquirir sobre os processos de administração e gestão dos serviços no PRMOC, o *Diagnóstico Situacional*, por meio do estabelecimento de padronização avaliativa, após amplas discussões e estudos de verificação de modelos lógicos aplicáveis aos contextos e conjunturas do Sistema Prisional norte-mineiro, pôde-se conhecer a realidade institucional vigente na Unidade Prisional no que refere à estrutura, processos e resultados alcançados na operacionalização dos serviços públicos.

Ao propor auditar o funcionamento das estruturas organizacionais do PRMOC, o presente estudo nos permitiu buscar e reconhecer situações de forças e fraquezas institucionais, raciocinando no sentido de se priorizar e compatibilizar situações-problema de maior magnitude aos reais contextos da UP. Nesse sentido, as recomendações do presente *Diagnóstico Situacional* têm o fito de apontar diretrizes para uma melhor operacionalização e gestão dos serviços, trabalhando a cultura organizacional e apresentando alguns parâmetros de indicadores de avaliação, setorialmente e de forma unificada.

Os resultados evidenciados pelas análises setoriais demonstram que os processos gerenciais e de trabalho carecem de urgente discussão e redirecionamento, tendo como foco a moderna gestão e administração do serviço público. Nesse prisma, as inferências do Diagnóstico Situacional servem de base para a tomada inicial de decisão neste processo de mudança.

A Gestão de processos e de pessoas no PRMOC, considerando a UP numa visão holística, deve se pautar pela primazia, eficiência e eficácia nos serviços prestados. Os diversos setores e áreas técnicas envolvidas nos processos de trabalho devem ser vislumbrados na perspectiva da

clássica orientação avaliativa de sistemas ou instituições, propostos por *Donabedian* (1988). Sob esse olhar, assim como se procedeu ao utilizar consagradas ferramentas avaliativas como a 5W2H, o Diagrama de Causas e a Matriz GUT, implementar modalidades diferenciadas e efetivas de gestão dos processos de trabalho também perpassa pela indispensável adesão a ferramentas gerenciais a serem utilizadas rotineiramente nos serviços.

No atual contexto de custódia e estrutura física e logística encontrada, entende-se que os resultados institucionais alcançados se dão pelo precípuo esforço de lideranças setoriais e liderados, ainda que o corpo funcional e a estrutura operacional da UP, em especial na área de Segurança Prisional, podem produzir melhores resultados, qualitativa e quantitativamente.

Setorialmente, tendo a divisão hierárquica pautada na figura dos diretores setoriais, a avaliação permitiu verificar que, em se tratando da *Área Administrativa*, evidenciam-se dificuldades nos processos de gestão de recursos e gestão de pessoas, com desenvolvimento de ações notadamente mecanicistas, culturalmente enraizadas em pilares não-aplicáveis à moderna gestão de processos e de pessoas, ainda que detenha um bom potencial no campo das habilidades e competências. Repensar os processos de gestão de pessoas se faz compungente.

Em se tratando de processos de trabalho da *Área de Atendimento e Ressocialização*, evidencia-se que há grande demanda em processos de trabalho, lidando a Diretoria diretamente com disputas de poder simbólico e imaginário (emanado das PPL, dos ASP e dos profissionais da área técnica), com dificuldades de operacionalização dos serviços de atendimento ao privado de liberdade pelas evidências de estrangulamento assistencial - dada a crescente superlotação carcerária -, planejamento intersetorial parcialmente deficitário (principalmente por déficits de planejamento das demais Diretorias e pela interferência das mesmas nos processos de trabalho da área de atendimento) e expressivas dificuldades estruturais, ainda que se observe que os serviços prestados se apresentam como a grande 'mola propulsora' para a efetiva manutenção da custódia e execução penal, incidindo diretamente sob os resultados já alcançados nos processos de ressocialização a que se propõe o Estado de Minas Gerais.

No que tange aos processos de trabalho da *Área de Segurança*, os resultados do Diagnóstico apontam que a gestão de processos e de pessoas apresenta-se deficitária, a visão sistêmica e avaliação de ações carece de melhorias, pois há nuances de ausência de relação de pertencimento em alguns servidores, há limitação de autonomia gerencial em lideranças estabelecidas, explicitada pela governança setorial limitada e em parte fragmentada.

Observa-se na Diretoria de Segurança, também, baixa visibilidade de alguns Setores nos processos decisórios, já que o modelo gerencial em Segurança se apresenta pouco claro, pouco específico, com presença de 'nichos' de poder, com despadroneamento de algumas condutas e ações e ainda sobrecarga de alguns Setores em detrimento de outros. Paralelamente, se considerarmos que a

Área de Segurança faz interlocução com as demais e se considerarmos que a realidade de superlotação carcerária interfere e/ou coaduna diretamente na efetividade das ações desempenhadas, esses fatores impactam diretamente os processos de trabalho e resultados gerenciais e operacionais alcançados. Nesse sentido, evidencia-se que a grande responsabilidade na custódia atualmente termina por utilizar mecanismos emergenciais, em detrimento de processos pensados e analisados sob a égide das características do corpo de trabalho. Assim, se faz imperioso discutir e remodelar os processos de trabalho e gestão, de forma setorial e intersetorial, utilizando-se de mecanismos planejados.

Nímia contribuição ao sistema prisional mineiro, na esteira do que se faz no Presídio Regional de Montes Claros, as raízes do presente trabalho estendem-se sobre a organização capaz de aferir resultados e possibilitar a gestão que todos desejam.

Por fim, salienta-se a necessidade de que novos procedimentos de avaliação e monitoramento dos serviços sejam realizados para melhor elucidação da problemática em discussão, contribuindo para contínuas melhorias nos processos de custódia e ressocialização e ainda para a consolidação do Presídio Regional como Instituição penal referência em gestão dos serviços públicos no Sistema Penitenciário mineiro.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, I. P. S. **Introdução à auditoria operacional**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

BARROS, M; VAITSMAN, M. J. Auditoria e avaliação no Sistema Único de Saúde. **São Paulo em perspectiva**, v. 22, v. 1, p. 152-164, 2008.

BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de Julho de 1974. **Institui a Lei de Execução Penal. Diário Oficial da União**. Brasília, 11 jul. 1974.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.080**, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 20 set. 1990;

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Ministério da Justiça. **Portaria Interministerial MS/ MJ nº 1.777**, 09 de setembro de 2003. Aprova o Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário. Brasília, 11 set. 2003.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Ministério da Justiça. **Portaria Interministerial MS/ MJ nº 01**, de 02 janeiro 2014. Aprova a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde Prisional. Brasília, 02 janeiro. 2014.

CALEMAN, G. SANCHEZ, M. C; MOREIRA, M. L. **Auditoria, controle e programação dos serviços de saúde**. Volume 5. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da USP, 1998.

- CESAR, F. I. G. **Ferramentas Gerenciais da Qualidade**. São Paulo: Biblioteca 24horas, Seven System International, 2013.
- CHIAVENATTO, I. **Teoria Geral da Administração**. Volumes 1 e 2. São Paulo: Makron Books, 1997.
- \_\_\_\_\_. **Empreendedorismo**: dando asas ao espírito empreendedor. São Paulo: Manole, 2004.
- DEOLINDO, V. **Planejamento Estratégico em Comarca do Poder Judiciário**. 2010. 161 f. Dissertação (Mestrado Profissionalizante em Poder Judiciário da FGV Direito Rio) – Fundação Getúlio Vargas. Porto Alegre, 2010.
- D'INNOCENZO, M. *et al.* Indicadores, auditorias, certificações: ferramentas de qualidade para gestão em saúde. In: D'INNOCENZO, M. (Coord.). **Indicadores, auditorias, certificações: ferramentas de qualidade para gestão em saúde**. São Paulo: Martinari, 2010.
- DONABEDIAN, A. **The definition of quality**: a conceptual exploration. Explorations in quality assessment and monitoring. Michigan: Health Administration Press; 1988.
- FAGUNDES, L. D; ALMEIDA, D. A. Mapeamento de falhas em concessionárias do setor elétrico: padronização, diagramação e parametrização. In: **SIMPEP**, 11, 2004, Bauru – SP. Anais do SIMPEP. Bauru, 2004.
- FERREIRA, M. A; OLIVEIRA, U. R.; GARCIA, P. A. A. Quatro ferramentas administrativas integradas para o mapeamento se falhas: um estudo de caso. **Revista UNIABEU**, Belford Roxo, v. 7, n. 6, mai./ago. 2014.
- FORNARI JR., C. C. M. Aplicação da Ferramenta da Qualidade (Diagrama de Ishikawa) e do PDCA no Desenvolvimento de Pesquisa para a reutilização dos Resíduos Sólidos de Coco Verde. **Revista INGEPRO** – Inovação, Gestão e Produção, v. 2, n. 9, p. 104-112, 2010.
- GONÇALVES, V. L. M; LEITE, M. M. J. Diagnóstico situacional de um processo de avaliação de desempenho profissional. **Rev Bras Enferm**, v. 57, n. 4, p. 430-433, 2004.
- KAUARK, F. S; MANHÃES, F. C; MEDEIROS, C. H. **Metodologia da pesquisa**: um guia prático. Itabuna: Via Litterarum, 2010.
- MAICZUK, J; ANDRADE JÚNIOR, P. P. Aplicação de Ferramentas de Melhoria de Qualidade e Produtividade nos Processos Produtivos: um estudo de caso. **Qualit@s Revista Eletrônica**, v. 14, n. 01, 2013.
- MIGUEL, P. A. C. **Qualidade**: enfoques e ferramentas. São Paulo: Artliber, 2006.
- OLIVEIRA, D. P. **Planejamento Estratégico**: conceitos, metodologias e práticas. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- OTTOBONI, C.; PAMPLONA, E. O. Proposta de pesquisa para avaliar a necessidade de se medir o desempenho financeiro das micro e pequenas empresas. **Anais do XXI ENEGEP**, outubro de 2001. Salvador, Bahia. 2001.
- PALADINI, E. P. Ferramentas para Gestão da Qualidade. In: CARVALHO, M. M.; PALADINI, E. P. (Org.). **Gestão da Qualidade**: Teorias e Casos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

SANTOS, C. S. **Introdução à gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SAKURADA, Y. E. **As técnicas de análise dos modos de falhas e seus efeitos e análise da árvore de falhas no desenvolvimento e na avaliação do produto**. 297 f. 2001. Dissertação (Mestrado em Engenharia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

WERKEMA, C. **Criando a Cultura Lean Seis Sigma**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

**APÊNDICE  
QUALI-PRI**

**INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO ADMINISTRATIVO-OPERACIONAL**

**Setor:** \_\_\_\_\_

**Data:** \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

**Coordenador Setorial:** \_\_\_\_\_

**Cargo/ Função:** \_\_\_\_\_

**Diretor Responsável:** \_\_\_\_\_

**Responsável pelas Informações:** \_\_\_\_\_

**Anexos:**

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**Componente 1 – Estrutura**

1- A **Estrutura Física** existente e disponível atende às necessidades e especificidades do serviço?

Sim ( ) Não ( ) Parcialmente ( )

Porquê?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

2- Os **Materiais** existentes e disponíveis atendem às necessidades e especificidades do serviço?

Sim ( ) Não ( ) Parcialmente ( )

Porquê?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

3- os **Equipamentos** existentes e disponíveis atendem às necessidades e especificidades do serviço?

Sim ( ) Não ( ) Parcialmente ( )

Porquê?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

4- (SOMENTE EM SERVIÇO ESPECIALIZADO) Os **Medicamentos e Insumos** existentes e disponíveis atendem às necessidades e especificidades do serviço?

Sim ( ) Não ( ) Parcialmente ( )

Porquê?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

5- O **Quantitativo de Servidores** lotados no Setor atende às necessidades e especificidades do serviço?

Sim ( ) Não ( ) Parcialmente ( )

Porquê? Citar possíveis déficits.

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_



6- Existe **Organograma** elaborado neste Setor?

Sim ( ) Não ( ) Se **SIM**, atende às necessidades? Sim ( ) Não ( )

7- Qual **Modalidade de Trabalho** é adotada neste Setor:

Operacional ( ) Tático-operacional ( ) Assistencial ( )  
Atendimento Técnico ( ) Administrativo ( )

8- Existem **Sistemas de Informações** padronizado e em uso pelo Setor?

Sim ( ) Não ( ) Qual (ais): \_\_\_\_\_

Se **SIM**, atende às necessidades? Sim ( ) Não ( )

Porquê: \_\_\_\_\_

Há cruzamento de dados e informações pertinentes com os demais setores da UP?

Sim ( ) Não ( ) Qual (ais) Setores: \_\_\_\_\_

9 - Existe **Planejamento das Atividades** desenvolvidas neste Setor?

Sim ( ) Não ( )

Qual (ais) planejamentos:

\_\_\_\_\_

10- Existe **Planejamento INTERSETORIAL das atividades** desenvolvidas na UP?

Sim ( ) Não ( )

Qual (ais) planejamentos:

\_\_\_\_\_

11- Existe **Feedback Operacional** de atividades desenvolvidas neste Setor com os demais setores da UP?

Sim ( ) Não ( )

Qual (ais) Setores:

\_\_\_\_\_

12- Você considera que há **Sobrecarga de Trabalho** neste Setor?

Sim ( ) Não ( )

Qual (ais) tipos:

\_\_\_\_\_

## **Componente 2 – Processos**

1- Os **Processos de Trabalho** desenvolvidos neste setor são elaborados e executados de forma interdisciplinar?

Sim ( ) Não ( )

Qual (ais):

\_\_\_\_\_

2- Os **Processos de Trabalho** são elaborados e executados em Equipe?

Sim ( ) Não ( )

Qual (ais) processos?

---



---

3- O **Horário de Funcionamento** deste Setor atende às necessidades *setoriais* e desta *UP*?

Sim ( ) Não ( )

Porquê?

---



---

Existe Modalidade de Plantões?

Sim ( ) Não ( )

De que tipo?

---



---

4- Existe **Escala Setorial** adequada à especificidade deste Setor?

Sim ( ) Não ( )

De que tipo?

---



---

5- Existe **Controle de Estoque** de materiais/ medicamentos/ insumos/ equipamentos neste Setor?

Sim ( ) Não ( )

De que tipo?

---



---

6- Existe sistema de **Agendamento** (DAR) e/ ou **Acolhimento** (DS/ DA) de reeducandos?

Sim ( ) Não ( )

Qual (ais)?

---



---

7- Existe padronização de **Procedimentos Operacionais Padrão e/ ou de Normas e Rotinas** no Setor?

Sim ( ) Não ( )

Qual(ais)?

---



---

8- Você considera que existem mecanismos de **Comunicação** eficazes entre os Setores nesta *UP*?

setor?

Sim ( ) Não ( )

Porquê?

---



---

9- Você considera que existem mecanismos de **Comunicação** eficazes entre os **reeducandos** e **servidores** nesta *UP*?

Sim ( ) Não ( )

Porquê?

---



---

10- Neste Setor existem processos de **Capacitação/ Educação Continuada** de Servidores?

Sim ( ) Não ( )

Quais?

---



---

11- Existem sistemas padronizados de **Referência e Contra-referência (Fluxos de Ação e Resposta a Demandas)** neste Setor?

Sim ( ) Não ( )

Quais?

---



---

12- Existem sistemas de **Fluxos de Procedimentos Operacionais** neste Setor?

Sim ( ) Não ( )

Quais?

---



---

13- Os **Fluxos de Procedimentos Operacionais** deste Setor são cumpridos?

Sim ( ) Não ( ) Parcialmente ( )

Porquê?

---



---

### Componente 3 – Resultados

1- (SOMENTE EM SERVIÇO ESPECIALIZADO) Existem sistemas de **Quantificação de Movimentação e/ ou Atendimento de reeducandos** neste Setor (Mês/ Ano)?

Sim ( ) Não ( )

Quais?

---



---

2- Se na questão anterior a resposta foi “SIM”, qual a média **Quantitativa de Movimentação/ Atendimento/ assistência** dispensada ao reeducando (por áreaTécnica – Nível Superior e Médio)?

**Superior** \_\_\_\_\_

---



---

**Médio** \_\_\_\_\_

---



---

3- Existem sistemas de informações que contemplem ocorrências de **Sinistros/ Mini-sinistros/ Urgências**, neste setor?

Sim ( ) Não ( )

Quais?

---



---

4- (SOMENTE EM SERVIÇO ESPECIALIZADO) Existem sistemas de **Controle Efetivo de Doenças Infectocontagiosas** em toda a UP?

Sim ( ) Não ( )

Quais?

---



---

5- (SOMENTE EM SERVIÇO ESPECIALIZADO) Existem sistemas de **Reabilitação de Saúde de reeducandos** neste Setor?

Sim ( ) Não ( )

Quais?

---



---

6- (SOMENTE EM SERVIÇO ESPECIALIZADO) Existem sistemas de **Controle de Condições Crônicas de reeducandos** neste Setor?

Sim ( ) Não ( )

Quais?

---

---

7- Este Setor desenvolve ações para **Melhoria de Processos de Trabalho e de Ressocialização** de reeducandos?

Sim ( ) Não ( )

Quais?

---

---

8- Este setor desenvolve **Atividades/ iniciativas de Melhoria dos Serviços prestados** pela UP?

Descreva ações práticas implementadas, caso hajam.

---

---

9- Existem modalidades de controle de **Aferição de Resultados** alcançados pelo Setor?

Sim ( ) Não ( )

Quais?

---

---

10- Em se tratando do **Não-cumprimento de Metas/ Acordos Setoriais**, quais medidas administrativo-operacionais são executadas? Descreva.

---

---

**PRINCIPAIS DIFICULDADES SETORIAIS:**

---

---

**SÍNTESE:**

**Estrutura:**

---

---

---

**Processos:**

---

---

---

**Resultados:**

---

---

---

---