



Universidade de Brasília  
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas  
Públicas  
Departamento de Gestão de Políticas Públicas

RICARDO MOREIRA DA COSTA

**PROGRAMA EDUCACIONAL DE RESISTÊNCIA ÀS  
DROGAS (PROERD) – OS DESAFIOS DA GESTÃO DE UM  
PROGRAMA EDUCACIONAL NA PMDF**

Brasília – DF  
2023

RICARDO MOREIRA DA COSTA

**PROGRAMA EDUCACIONAL DE RESISTÊNCIA ÀS  
DROGAS (PROERD) – OS DESAFIOS DA GESTÃO DE UM  
PROGRAMA EDUCACIONAL NA PMDF**

Monografia apresentada ao  
Departamento de Gestão de Políticas  
Públicas como requisito parcial à  
obtenção do título de Bacharel em  
Gestão de Políticas Públicas.

Professor Orientador: Professora Dra.  
Magda de Lima Lúcio.

Brasília – DF

2023.

**RICARDO MOREIRA DA COSTA**

**PROGRAMA EDUCACIONAL DE RESISTÊNCIA ÀS  
DROGAS (PROERD) – OS DESAFIOS DA GESTÃO DE UM  
PROGRAMA EDUCACIONAL NA PMDF**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília do aluno

**Ricardo Moreira da Costa.**

Professora Dra. Magda de Lima Lúcio.  
Professora-Orientadora

Professora Dra. Marcelle Gomes Figueira.  
Professora-Examinadora

Brasília, 18 de julho de 2023.

## **AGRADECIMENTOS**

Quero agradecer a todas as pessoas sem as quais este trabalho não teria se efetivado. Agradeço, primeiramente, a Deus pelo dom da vida e por permitir que cada coisa aconteça em seu devido tempo. Aos meus pais, Domingos e Termozina, que sempre foram uma fonte de inspiração e refúgio nas horas de deserto e incertezas. À minha esposa Michele, que pacientemente soube conciliar a minha ausência em casa com a possibilidade de crescimento intelectual e a melhoria das nossas condições de vida. Aos meus filhos, Felipe e Letícia, minhas preciosidades divinas. Por eles, toda a ausência e distância se justificam com a materialização deste trabalho, principalmente a pequena Letícia, que nasceu durante o período da graduação e exigiu de mim uma pausa necessária para poder estar junto a ela e concluir essa etapa no tempo adequado. À minha orientadora, professora Magda Lúcio, com quem me inspirei à primeira vista. Uma mulher extremamente dedicada ao serviço público e à academia. Com ela consegui trazer a este trabalho a curiosidade do pesquisador, a não desistência do estudante universitário, o ímpeto pela informação e a coragem de quem está decidido a mergulhar no universo das políticas públicas.

Por fim, quero agradecer aos meus amigos, principalmente àqueles cuja proximidade eu construí durante a graduação; aos professores e aos servidores da universidade. Todos vocês escreveram um pouco dessa história de formação e informação acadêmica.

Viver a experiência “UnB” pela segunda vez, já na faixa dos 40 anos, foi um privilégio inesquecível. Levo comigo as recordações e conhecimentos dessa nova formação acadêmica com a certeza de que contribuirei com a sociedade do Distrito Federal e do Brasil.

## RESUMO

O Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD) é uma política pública importada dos Estados Unidos, o D.A.R.E (*Drug Abuse Resistance Education*), criado em 1983, na polícia de Los Angeles para tentar dar fim ao ciclo de abusos e violências relacionados às drogas naquela região. A ideia inicial do projeto entendeu que o espaço ideal para aplicação do programa seria o ambiente escolar, e que a execução deveria ser realizada por policiais uniformizados e com especialização para tal atividade pedagógica frente aos estudantes. O PROERD rapidamente se expande pelo mundo e chega à América do Sul e no Brasil pela ação da ONG D.A.R.E. América. No ano de 1998, a PMDF adotou o PROERD e iniciou a atuação em conjunto com as escolas do Distrito Federal. Em 2007, Lei Distrital 3946/07, conhecida como Lei do PROERD, entrou em vigor. O presente trabalho tem por escopo demonstrar de que forma a gestão do PROERD atuou nesses 25 anos de existência do programa frente aos desafios da gestão de políticas públicas. Entre os objetivos da pesquisa postulam o de investigar em que medida os processos de gestão do PROERD tiveram impacto nos resultados da aplicação do programa. Para poder parametrizar esse estudo foi feita uma pesquisa bibliográfica e a análise de conteúdo dos relatórios de gestão institucionais da PMDF de 2009 até 2019 com a apresentação dos resultados encontrados em perspectiva qualitativa. A análise dos dados e informações referentes ao tema proposto levou a cabo a consecução de resultados acerca dos relatórios de gestão que apontam para a exígua quantidade de informações de gestão que possam fazer o leitor compreender como se deu a gestão do programa ao longo dos anos de sua existência. Tanto nas visitas, como no site institucional; ou até mesmo na inexistência publicações oficiais sobre o tema; paira a sensação de que a gestão poderia dar mais informações para aqueles que se sintam interessados pelo Programa Educacional de Resistência às Drogas. Ao analisar o modelo de gestão, este trabalho aponta ainda a percepção gerencial para um modelo de Administração Clássica com forte cadeia de comando e divisão departamentalizada das tarefas. Esses departamentos atuam sob a égide do ambiente hierárquico que delimita as ações de cada ente de maneira bastante restritiva em termos de atuação gerencial. Isso pode explicar em que medida o pouco investimento institucional no programa e

a dificuldade de mensurar quem são os atores envolvidos no PROERD; tanto na execução como na gestão do programa; e como essas ações ou omissões têm deixado o PROERD, ao longo dos anos, sem uma memória institucional que possa ser estudada e até mesmo alcançada por futuros gestores. Isso se pode perceber, tendo em vista que os dados pesquisados levam à conclusão de que existem lacunas de gestão de informações oficiais, dados do programa referentes aos participantes e das equipes PROERD, fontes de investimento e financiamento das ações e aquisições de patrimônio. Contudo, frente a todos esses dados de gestão, é inegável que as informações obtidas apontam, ainda que de forma estimativa, para uma atuação pertinente em relação à resistência às drogas, principalmente no que tange a quantidade de crianças alcançadas pelo programa, o qual se pode observar nesta pesquisa.

Palavras-chave: Gestão. Escola. Drogas. Polícia Militar. Política Pública

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1- Carta de serviços PMDF .....	14
Figura 2- Organograma geral da PMDF. Decreto distrital 41.167/2020. ....	26
Figura 3- Organograma operacional da PMDF. Decreto distrital 41.167/2020.....	28
Figura 4- Lição 2 do livro caindo na real do PROERD .....	41
Figura 5- Alunos do Colégio Marista Champagnat de Taguatinga em 2015. ....	46
Figura 6- Alunos da escola classe 1 de Planaltina em 2019 .....	47
Figura 7- Formatura de 350 alunos do PROERD no Guará em 2022 .....	51
Figura 8- Projeto DETRAN nas escolas .....	54
Figura 9- Projeto BOMBEIRO MIRIM do CBMDF .....	54
Figura 10- Projeto TRANSITOLÂNDIA do DER-DF. ....	55

## LISTA DE TABELAS

### TABELAS

Tabela 1-Relatório de gestão PMDF ano 2009. ....	59
Tabela 2-Relatório de gestão PMDF ano 2010. ....	60
Tabela 3-Relatório de gestão PMDF ano 2011. ....	60
Tabela 4- Relatório de gestão PMDF ano 2012. ....	61
Tabela 5 -Relatório de gestão PMDF ano 2013. ....	62
Tabela 6- Relatório de gestão PMDF ano 2014. ....	65
Tabela 7- Relatório de gestão PMDF ano 2015. ....	66
Tabela 8- Relatório de gestão PMDF ano 2016. ....	67
Tabela 9- Relatório de gestão PMDF ano 2017. ....	68
Tabela 10-Relatório de gestão PMDF ano 2018. ....	69
Tabela 11-Relatório de gestão PMDF ano 2019. ....	70

## LISTA DE GRÁFICOS

### GRÁFICOS

Gráfico 1- Estudiantes/año. ....	72
Gráfico 2- Estudiantes/año. ....	73
Gráfico 3- Ciclos PROERD aplicados/año. ....	75
Gráfico 4- Cuantitativos de estudiantes de escuelas públicas e particulares. ....	77
Gráfico 5- Cuantitativo de escuelas públicas e particulares participantes do PROERD/año.....	78

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

- AMDF**- Auditoria Militar Do Distrito Federal
- CBMDF**- Corpo de Bombeiros Militar Do Distrito Federal
- CLDF**- Câmara Legislativa do Distrito Federal
- CPESP**- Comando De Policiamento Especializado
- CPP-PMDF** Centro De Políticas Públicas da Polícia Militar do Distrito Federal
- DARE**- Drug Abuse Resistance Education
- DER-DF** – Departamento de Estradas e Rodagens do Distrito Federal
- DPDF**- Defensoria Pública do Distrito Federal
- DETRAN-DF** – Departamento de Trânsito do Distrito Federal
- MPDFT**- Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
- NPM**- New Public Management
- OAB-DF** – Ordem dos Advogados do Brasil do Distrito Federal
- PCDF**- Polícia Civil do Distrito Federal
- PeNSE**- Pesquisa Nacional de Saúde Escolar
- PMDF**- Polícia Militar do Distrito Federal
- PROERD**- Programa Educacional de Resistência às Drogas.
- SENASP**- Secretaria Nacional de Segurança Pública
- SSPDF** – Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal
- TJDFT**- Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

# SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>12</b>
1.1	Contextualização do tema.....	12
1.2	Pergunta de pesquisa .....	12
1.3	Objetivos.....	13
1.3.1	Objetivo geral.....	13
1.3.2	Objetivos específicos .....	13
1.4	Justificativa .....	13
<b>2</b>	<b>METODOLOGIA E TÉCNICAS DE PESQUISA</b> .....	<b>15</b>
2.1	Tipo e descrição geral da pesquisa.....	15
2.2	Caracterização da literatura abordada e pesquisa bibliográfica. ....	16
2.3	Procedimentos de coleta e instrumentos de pesquisa.....	17
2.4	Procedimentos e análise de dados .....	18
<b>3</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>19</b>
3.1	Percurso teórico-metodológico comparativo sobre a gestão de um programa educacional de resistência às drogas no âmbito militar. ....	19
3.2	O modelo de gestão do PROERD da PMDF e seus desdobramentos para a aplicação do programa.....	22
3.2.1	Modelo baseado na abordagem clássica da administração gerencial aplicada à PMDF.....	22
3.2.2	Percepção pela adoção da perspectiva de departamentalização e organização gerencial clássica e científica do PROERD no âmbito da PMDF .....	24
3.2.3	O modelo de gestão PROERD/PMDF dentro do universo das transformações das reformas da administração pública no Brasil.....	29
3.2.4	A estrutura hierárquica militar da PMDF como instrumento de centralização de poder e os empecilhos para a gestão do PROERD. ....	32
3.3	Surgimento e funcionamento do PROERD e aplicação de instrumentos voltados à sua gestão. ....	36
3.3.1	Marcos legais do PROERD na PMDF.....	37
3.3.2	Escopo inicial do PROERD e sua práxis. ....	39

3.3.3	Implementação e execução do PROERD na PMDF .....	40
3.3.4	Os policiais militares como burocratas de linha de frente no PROERD.....	45
3.4	Arranjos institucionais complexos na gestão PROERD .....	49
3.4.1	PROERD e comunidade escolar.....	50
3.4.2	O relacionamento com as secretarias de segurança pública e outros programas sociais .....	53
3.4.3	PROERD e participação social. ....	55
3.4.4	Arranjos institucionais de controle da atividade policial relacionados ao PROERD .....	57
<b>4</b>	<b>ANÁLISE DE CONTÉUDO DOS RELATÓRIOS DE GESTÃO PMDF DOS ANOS DE 2009 A 2019. ....</b>	<b>58</b>
<b>5</b>	<b>RESULTADOS .....</b>	<b>71</b>
5.1	Quanto ao número total de estudantes participantes do PROERD em cada ano de programa.....	71
5.2	Indicação dos ciclos do PROERD. ....	74
5.3	Quantitativo de estudantes e de escolas públicas e privadas.....	75
5.4	Quantidade de policiais empregados no PROERD no ano. ....	79
5.5	Formação continuada dos policiais militares instrutores do PROERD. ....	79
5.6	Citações de estratégias para execução ou melhoria de gestão do PROERD no âmbito da PMDF .....	80
5.7	Avaliação do programa por parte dos estudantes que fizeram o PROERD ao longo dos anos.....	81
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>81</b>
<b>7</b>	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>83</b>

## **1. INTRODUÇÃO**

### **1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA**

Este trabalho de pesquisa trata dos processos de gestão do PROERD da PMDF e as suas contribuições para o objetivo do programa. O intuito de aprofundar essa temática diz respeito à lacuna de informações que a gestão da PMDF tem deixado sobre os aspectos gerenciais dos projetos comunitários da instituição. Portanto, para se obter maiores informações sobre o real estado dos dados gerenciais do PROERD é que será realizada esta pesquisa.

Para orientar o leitor quanto à cronologia deste trabalho será determinada uma sequência lógica de entendimento do modelo de gestão da PMDF, portanto se fará necessário analisar e estudar a literatura sobre modelos gerenciais. Em seguida, a pesquisa aprofundará os temas estudados em relação à composição do ciclo de políticas públicas como instrumento para entender a gestão do PROERD na PMDF. Na sequência, em relação à percepção da gestão institucional da corporação, a pesquisa se debruçará sobre a temática da atuação dos policiais militares enquanto burocratas de linha de frente. Esse estudo permitirá que diversas questões relacionadas à implementação da política pública e o poder discricionário dos agentes que atuam na ponta sejam vislumbradas com maior clareza e com o devido grau de importância que a literatura fornece a esse respeito e como a prática aplicada ao programa responderá a essa perspectiva analítica.

Dando sequência à lógica de gestão e aos processos que o programa PROERD e a PMDF terão que responder nesta pesquisa, será abordada a questão dos arranjos institucionais complexos que se conectam ao paradigma da interação entre instituições colaborativas. O trabalho fará um esforço de comparar ações institucionais complementares em diversas instituições que dialogam com a PMDF e os importantes tipos de controle social que regulam atividade policial, além da importância da participação da sociedade civil organizada findando nos órgãos de fiscalização e controle da atividade policial.

### **1.2 PERGUNTA DE PESQUISA**

O modelo de gestão do PROERD da PMDF trouxe quais impactos nos resultados da aplicação do programa?

## 1.3 OBJETIVOS

### 1.3.1 Objetivo geral

Investigar em que medida os processos de gestão do PROERD impactam nos resultados da aplicação do programa.

### 1.3.2 Objetivos Específicos

- Verificar quais são os modelos gerenciais em que está inserida à administração PMDF;
- Averiguar se as ações dos policiais que atuam no PROERD são relevantes para o processo de gestão;
- Apurar como se estabelecem os arranjos institucionais do PROERD e a sua relação com a sociedade;
- Descrever os resultados dos relatórios de gestão como forma de compreender a gestão PMDF.

## 1.4 JUSTIFICATIVA

A execução desta pesquisa se justifica pelo fato de que o PROERD (programa de resistência as drogas da PMDF) é um programa bastante consolidado do ponto de vista do tempo da interação social. Dados dos relatórios de gestão da PMDF apontam para o número de 363.339 estudantes atendidos entre 2009 e 2019, conforme será detectado mais amplamente na análise do item 4.1.1 sobre os relatórios de gestão nesta pesquisa. Reportagem<sup>1</sup> de 2018 da Agência Brasília afirma que a instituição já atendeu mais de 700 mil estudantes em toda a sua trajetória enquanto projeto. Isso representa o número de praticamente um quarto da população de todo o DF.

O site institucional da PMDF traz informações sobre como as escolas podem solicitar a aplicação do programa em suas escolas por meio de solicitação via e-mail pelo endereço [bpesc.proerd@pmdf.df.gov.br](mailto:bpesc.proerd@pmdf.df.gov.br). É possível acessar tanto o serviço de

---

<sup>1</sup> Disponível em: <https://agenciabrasilia.df.gov.br/2018/11/26/proerd-certifica-18-mil-estudantes-de-escolas-publicas-e-particulares-em-2018/>. Acesso em: 11 jul. 2023.

prestação do programa PROERD como outra gama de utilidades através do acesso à carta de serviços PMDF.

Figura 1. Carta de Serviços PMDF.



Fonte: ([http://servicos.pm.df.gov.br/images/conteudo/Carta\\_de\\_Servicos\\_2022.pdf](http://servicos.pm.df.gov.br/images/conteudo/Carta_de_Servicos_2022.pdf)).

O PROERD tem sua sede atual dentro de uma seção do Batalhão Escolar que responsável pela gestão de todo o programa na área de atuação escolar da corporação, ou seja, demarca a relação entre a Polícia Militar e a sociedade. Tanto nas visitas, quanto em contatos feitos na sede do PROERD, através de contatos telefônicos e e-mail, durante o período de pesquisa, não foi possível obter dados oficiais que precisassem a quantidade<sup>2</sup> de policiais e suas respectivas áreas de formação. Tampouco o site institucional da PMDF traz essas informações sobre os agentes que atuam na linha de frente do programa. Porém, é notório que o programa está ativo e desenvolvendo as tarefas a que se destina institucionalmente como será visto nesta pesquisa.

---

<sup>2</sup> Uma última tentativa de obtenção de respostas quanto ao efetivo do PROERD foi solicitada via correio eletrônico no dia 29 junho de 2023, porém não foi respondida até a presente data.

Cabe ressaltar que, como se trata de uma pesquisa da área de gestão de políticas públicas, será relevante averiguar como se construiu e como se apresenta o programa PROERD para a prestação de serviço público à comunidade escolar.

Em suma, este trabalho pode contribuir com respostas mais objetivas sobre a relação entre a PMDF e as escolas, que tipo de contrapartidas e arranjos institucionais podem ser aprofundados para o auxílio mútuo no processo educacional e como pode ser realizado o aperfeiçoamento dos processos de gestão da Polícia Militar do DF na execução do PROERD.

## **2. METODOLOGIA E TÉCNICAS DE PESQUISA**

### **2.1 TIPO E DESCRIÇÃO GERAL DA PESQUISA**

Esta pesquisa utilizou o modelo descritivo baseado principalmente na pesquisa bibliográfica, na análise de conteúdo dos relatórios de gestão e na pesquisa qualitativa com análise de dados secundários colhidos sobre a temática da gestão do PROERD. A revisão bibliográfica, e a análise dos relatórios de gestão da PMDF de 2009 a 2019 foram capazes de trazer a inovação temática a respeito da proposta do tema no ambiente da gestão de políticas públicas. A análise de conteúdo teve o objetivo de investigar através da coleta de dados, sua análise e interpretação, em que medida os processos de gestão do PROERD impactaram nos resultados da aplicação do programa sob a gestão da PMDF.

Foi realizada uma abordagem qualitativa por meio de um roteiro de entrevista, de acordo com os objetivos específicos da pesquisa, principalmente no que se referiu ao modo em que os processos de gestão do PROERD no universo da Polícia Militar trouxeram contribuições, ou não, para a continuidade do programa no âmbito da corporação e da comunidade escolar do DF.

Foi realizada uma abordagem qualitativa por meio da análise de dados secundários que possibilitou o olhar sobre os resultados os dados através do paradigma da gestão de informações do programa a observação de como a amostra e o levantamento de dados dos conteúdos dialogam em relação à dinâmica gerencial do Programa Educacional de Resistência às Drogas e como o programa desencadeou ações de gestão por parte da administração pública PMDF. Neste momento da pesquisa foram apresentados os elementos com os quais se privilegiou

a análise, com a finalidade de obter as respostas em relação ao aspecto gerencial. Esses temas foram capazes de esclarecer algumas das perguntas referentes aos objetivos específicos desta pesquisa, além de que postulou novas percepções e observações sobre o tema pesquisado. Dados como modelos de gestão, relação entre a gestão militar e o desenvolvimento de projetos comunitários, abordagens estatísticas dos dados do programa e o modelo de avaliação institucional do PROERD fizeram parte do escopo de análise desta pesquisa.

## **2.2 CARACTERIZAÇÃO DA LITERATURA ABORDADA E PESQUISA BIBLIOGRÁFICA.**

Esta pesquisa fez uma análise da relevância de diversos estudos e pressupostos anteriormente pesquisados e abordados por fontes de referência no campo do estudo dos modelos gerenciais da administração pública e sua aplicação à proposta de como entender os processos de gestão do PROERD frente à sua aplicabilidade prática. A organização da literatura se estabeleceu com a finalidade de alcançar o objetivo geral e os objetivos específicos. Essa literatura pesquisada foi capaz de oferecer uma nova oferta de informações e estudos no campo do tema central desta pesquisa.

A literatura se esforçou por responder três eixos de interesse: a sistematização dos modelos gerenciais (mensurados através da bibliografia, da análise de relatórios de gestão e dos insumos da pesquisa de análise de conteúdo) aplicados à gestão PROERD; a atuação dos policiais enquanto agentes de implementação da política pública PROERD e; os arranjos institucionais complexos que pavimentaram o PROERD e a atuação da PMDF enquanto instituição da administração pública.

Os tópicos estudados nos eixos de interesse deram suporte para uma pesquisa mais específica e detalhada no sentido de delimitar um espaço amostral viável e capaz de construir inovação de pensamento e reflexões sobre o tema pesquisado.

A pesquisa bibliográfica se deu com o intuito de demonstrar a relevância dos assuntos que se relacionaram com a pesquisa e que deram requisitos importantes para a construção de intersecções temáticas para os objetivos pesquisados. O presente trabalho também se preocupou em balizar textos de relevância que

pudessem dar conta de citar e propor, ainda que subsidiariamente, a temática relacionada à construção da ideia que se pesquisou. Isso implicou na exploração de literatura vasta sobre: modelos gerenciais na administração pública, o ciclo de política pública aplicado à resolução de problemas, a temática das drogas, atuação policial enquanto promotores de política pública, atores sociais responsáveis pela contenção e mitigação das condutas delituosas na sociedade e na comunidade escolar, arranjos institucionais para execução de políticas públicas antidroga e os desdobramentos das atividades de gestão pública na esfera policial militar do Distrito Federal.

### **2.3 PROCEDIMENTOS DE COLETA E INSTRUMENTOS DE PESQUISA**

Para o alcance dos objetivos propostos neste projeto de pesquisa foram utilizados os seguintes procedimentos e instrumentos de coleta de dados:

Consulta à base de dados de gestão administrativa da PMDF através dos relatórios de gestão disponíveis no sítio eletrônico da instituição. Esses relatórios de gestão contêm dados diversos da atuação policial, o que permitiu o acesso às informações administrativas do PROERD.

A pesquisa bibliográfica levantou diversos estudos de autores relevantes no universo da perspectiva do referencial teórico escolhidos para abordagem deste trabalho. A pesquisa bibliográfica foi realizada através da busca de palavras chaves no buscador eletrônico da *Google* e da *Scielo*, além de buscas na base bibliográfica da Universidade de Brasília e na análise de referências bibliográficas de trabalhos anteriores relacionados com a temática da pesquisa.

A pesquisa documental se restringiu a duas visitas à unidade gestora do PROERD a primeira foi realizada ainda em 2019, no dia 2 de dezembro, quando se iniciou a pesquisa deste material sobre o programa. Em 12 de março de 2021 foi realizada a segunda visita à unidade gestora do PROERD, oportunidade em foi obtido o acesso a alguns materiais para a execução desta pesquisa. O instrumento norteador das visitas técnicas foi a pesquisa documental, que por forte dificuldade de informações mais concretas no sítio eletrônico da instituição e de buscas na internet em geral. Os dados são de difícil acesso e muito restritos à administração interna na gestão do PROERD e isso foi um elemento dificultador do acesso às informações. Ressaltam-se, aqui, as dificuldades por conta das limitações das medidas de

contenção da COVID – 19 nos anos de 2020 e 2021. Os administradores do programa disponibilizaram documentos, arquivos, materiais aplicados nos cursos e outros trabalhos acadêmicos sobre a temática PROERD. Esses documentos serviram para a melhor compreensão da aplicação prática do programa, no entanto, esse arcabouço documental, em sua maioria, não está publicado em veículos oficiais da instituição ou de sítios da internet. As informações foram apuradas através da leitura dos materiais e da transcrição de informações, principalmente os materiais didáticos disponibilizados pela unidade gestora. Os ciclos formativos do programa puderam ser mais bem compreendidos e demonstrados nesta pesquisa.

## 2.4 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DOS DADOS

A análise dos dados será de conteúdo, em que o processo é feito por meio de categorização a priori BARDIN (2011), na qual as categorias são definidas antes da pesquisa. Optou-se também por uma categorização a posteriori, para que seja possível reconhecer novas categorias a partir dos resultados. Diante disso, pretende-se analisar os dados obtidos nas entrevistas por meio do estabelecimento de relações entre esses dados coletados e os referenciais teóricos apresentados na pesquisa, levando-se em consideração os objetivos específicos. O quadro a seguir resume os procedimentos utilizados:

**Quadro 1- Procedimentos Utilizados**

<b>Objetivos</b>	<b>Técnicas de coleta de dados</b>	<b>Fontes dos dados</b>	<b>Técnicas de análise de dados</b>
Realizar um levantamento quantitativo da quantidade de estudantes que já fizeram o curso do PROERD.	Análise documental	Pesquisa documental	
Fazer um levantamento dos resultados dos relatórios de gestão sobre a execução do PROERD de 2009 a 2019.			
Identificar quais objetivos específicos e metas foram alcançadas com a relação da execução do PROERD		Bibliografia relacionada ao referencial teórico.	

e seus processos de gestão.			
Verificar quais percepções teóricas das referências bibliográficas se relacionaram com a temática dos processos de gestão do PROERD da PMDF e em que medida eles contribuíram para a realização do programa.		Pesquisa documental e bibliografia relacionada ao referencial teórico.	Análise de Conteúdo

Fonte: o próprio

### 3. REFERENCIAL TEÓRICO

#### 3.1 PERCURSO TEÓRICO-METODOLÓGICO COMPARATIVO SOBRE A GESTÃO DE UM PROGRAMA EDUCACIONAL DE RESISTÊNCIA ÀS DROGAS NO ÂMBITO MILITAR.

O percurso teórico-metodológico que esta pesquisa apresentará ao longo deste trabalho percorrerá inicialmente os modelos gerenciais e a literatura sobre administração pública, já que essas abordagens ajudam a compreender em que universo se encontra o PROERD enquanto programa executado em uma instituição militar de modelo gerencial hierárquico e pautado na tradição gerencial clássica pré-weberiana.

Para demonstrar ao leitor em que universo se situa o modelo gerencial da PMDF foi preciso compará-lo com diversas teorias gerenciais. O estudo sobre a burocracia estatal e o método racional legal Weber (2015) é fundamental para descrever como a estruturação da burocracia e o imperativo das leis corrobora para orientar o funcionamento de uma instituição pública.

Outro estudo relevante sobre funcionamento de instituições e corporações que neste trabalho foi exposto em perspectiva comparativa diz respeito ao modelo de administração científica Taylor (1990). Na administração científica existe uma preocupação relacionada com a criação de procedimentos e técnicas que padronizem e aperfeiçoem ações para o cumprimento de determinadas tarefas. O cumprimento de atribuições procedimentais é algo bastante inerente à administração militar, portanto a compreensão dos postulados de Taylor se faz importante neste trabalho.

Analisando a estrutura organizacional e como se posiciona a distribuição gerencial da PMDF em seu organograma é indiscutível traçar um paralelo de evolução entre administração pública burocrática para o modelo gerencial. Análise do modelo gerencial foi muito bem exemplificada e determinada pelo fator de legitimação política do estado social Bresser-Pereira (2010). Numa demonstração clara de que a administração pública gerencial se posiciona como um processo evolutivo do modelo burocrático. Outro estudo relevante de Bresser Pereira consegue trazer insumos para comparação de modelos pré-weberianos clássicos de gestão, tais como as igrejas e exércitos, pautadas na tradição hierárquica e patrimonialista Bresser-Pereira (1997). Cabe ressaltar que nesses estudos do autor a ênfase é sempre na transição do modelo burocrático para um modelo gerencial, algo que neste trabalho se explica a tentativa de mostrar o posicionamento das instituições militares frente às mudanças de gestão da atualidade.

Outro estudo importante sobre a superação do modelo burocrático e a nova ambientação em modelos gerenciais pautados para a gestão social da burocracia pública, diz respeito à análise de Leonardo Secchi sobre o avanço de modelos gerenciais que sobrepujam a análise dos postulados weberianos e pré-weberianos de administração burocrática, principalmente em modelos eclesiais e militares Secchi (2008).

Reforçando os estudos de Leonardo Secchi e trazendo insumos para análise do PROERD como política pública voltada para a prestação social do serviço e as suas relações com diversos atores das arenas de disputa política social e econômica; apresenta-se neste trabalho a contribuição da mudança de modelos gerenciais anteriores para a forte consequência das reformas de gestão que aconteceram no último quarto do Século XX, especialmente no Brasil Wu, Ramesh, Howlett, Fritzen (2014).

Após entender como se dá a comparação do modelo gerencial militar onde prepondera a hierarquia e a disciplina com a inovação de diversos modelos gerenciais concebidos principalmente através das últimas décadas do Século XX, foi apresentada nesta discussão teórica os postulados sobre como se desenvolve uma política pública dentro de um universo gerencial. Nesse sentido o estudo sobre o ciclo de política pública e suas relações com a resolução aplicada aos problemas Howlett (2013) se torna extremamente pertinente para posicionar o PROERD no universo da análise de políticas públicas. O esforço deste trabalho é determinar

nestes cinco passos propostos pelo autor como o PROERD metodologicamente se encaixou, ou não, no modelo do ciclo de políticas públicas.

Para demonstrar com clareza como esses ciclos foram abordados, os estudos documentais, tanto da PMDF como do poder Legislativo do Distrito Federal, foram fundamentais para entender a dinâmica de formulação e o processo de agenda do PROERD (Lei 3946/2007)<sup>3</sup> e (Portaria nº 1010 PMDF, 2016)<sup>4</sup>. Outros documentos fundamentais para o processo de agenda são apresentados no decorrer do capítulo de análise do ciclo de política pública aplicado ao PROERD.

Um estudo fundamental sobre como se dá a implementação do PROERD está presente no livro “Caindo na Real” PMMG (2013). É através deste livro traduzido da versão estadunidense D.A.R.E (*Drug Abuse Resistance Education*) que são aplicados os ciclos para diversas faixas etárias Cartilha PROERD-PMDF (2018).

Especificamente sobre avaliação, uma das etapas do ciclo de política pública, este trabalho encontrou algumas críticas e se fundamentou nos parâmetros estabelecidos entre avaliação interna e externa Ramos. M, Schabach (2012).

Após estruturar os processos de gestão institucionais e como a política pública se organizou dentro do ciclo de políticas públicas fez-se necessário orientar o trabalho para os policiais que executam a política pública na ponta. Sobre a atuação dos policiais como agente de implementação conhecidos como os burocratas de linha de frente ou burocratas de rua a pesquisa estabeleceu análise conforme o papel das burocracias de nível de rua na implementação de políticas públicas Cavalcanti, Pires e Lotta (2018). Outro estudo importante para reforçar atuação do burocrata de implementação diz respeito ao fator discricionário do agente público perante a execução de políticas públicas Oliveira (2012). Esse olhar sobre o papel discricionário dos burocratas de implementação também é esboçado sob o aspecto da resolução de conflitos e dilemas de implementação Lotta (2012).

Um estudo bastante interessante para demonstrar especificamente como a PMDF e seu comportamento organizacional afeta a prestação de serviços e políticas públicas para a sociedade se dá através de mecanismos de controle da atividade policial através de um esforço de análise comparada da PMDF com outros modelos de gestão Trindade e Porto (2011).

---

<sup>3</sup> Disponível em: <https://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-111207!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>. Acesso em: 11 jul. 2023.

<sup>4</sup> Disponível em: <https://intranet.pm.df.gov.br/portaria/portaria-no-1010-2016/>. Acesso em: 11 jul. 2023.

Um dos estudos fundamentais para reforçar o papel da gestão da PMDF com outros entes estatais e sociais se dá através da análise dos arranjos institucionais complexos Pires e Gomide (2016). Através desse olhar foi possível conectar o PROERD com diversas dimensões sociais de interação como a comunidade escolar, outros programas sociais da Secretaria de Segurança Pública, com a sociedade civil organizada e os órgãos de controle da atividade policial.

A busca pela legitimação da atividade policial e a sua interação com a sociedade reforça atuação do burocrata de rua tanto na implementação dos serviços de atividade policiais típicos como na implementação de políticas públicas preventivas voltadas para o policiamento comunitário. Nesse sentido, um estudo sobre a participação social e os processos de formulação de políticas públicas diz respeito ao entendimento de que a sociedade pode impactar nas decisões destinadas ao desenvolvimento local Milani (2008).

Para corroborar uma ideia de arranjos institucionais complexos foi importante estabelecer como a PMDF se relaciona e sistematiza a sua atuação frente aos órgãos de controle social Christine (2008).

Por fim, para demonstrar empiricamente como os modelos gerenciais discutidos durante análise deste trabalho se estabeleceram na prática e como se deu a resposta da PMDF aos requisitos de transparência e publicidade da execução de seus processos e sua gestão institucional é que foram analisados os relatórios de gestão de 2009 a 2019 relacionados a temática do PROERD dentro da gestão da PMDF. Relatórios de Gestão PMDF (2009 a 2019).

## **3.2 O MODELO DE GESTÃO DO PROERD DA PMDF E SEUS DESDOBRAMENTOS PARA A APLICAÇÃO DO PROGRAMA.**

### **3.2.1 Modelo baseado na abordagem clássica da administração gerencial aplicada à PMDF**

O sociólogo alemão Max Weber (1864 – 1920) disserta em seu livro “Economia e Sociedade” sobre a importância da natureza, pressupostos e desenvolvimento da dominação burocrática. Algo que se pode sintetizar através do paradigma do funcionamento do funcionalismo moderno. Esse paradigma é bastante importante para fundamentar um modelo de estrutura gerencial com o qual se

alcance mecanismos claros do funcionamento burocrático de uma instituição. O modelo weberiano é uma das principais fontes relacionada às características gerais funcionais de um modelo de gestão institucional. Em sua abordagem funcional da administração, algo que se destaca fortemente: o modelo racional-legal.

É inquestionável que o modelo racional-legal tenha contribuído para dar uma dinâmica e um *modus operandi* às organizações privadas e ao serviço público, principalmente. Posto que ao gestor ou servidor, a sua atuação está sujeita aos pressupostos legais pré-estabelecidos.

É a partir dessa perspectiva racional-legal que se pretende denotar outros modelos de gestão dentro da Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF) que sejam capazes de construir uma percepção mais ampla sobre os processos de gestão aplicados ao PROERD na PMDF.

A presença de um modelo hierárquico claro na PMDF, no que diz respeito à abordagem weberiana do funcionamento específico do funcionalismo moderno, destaca como as instituições com alto índice de centralização e divisão hierárquica da burocracia manejam os seus processos gerenciais. Weber demonstra esse modelo através de 6 pressupostos:

- I- através do princípio das competências oficiais fixas, ordenadas, de forma geral, mediante regras. (Weber, 2015, p.198);
- II- o princípio da hierarquia de cargos e da sequência de instâncias
- III- O registro documental (atas), cujo original ou o rascunho se guarda, e um quadro de funcionários subalternos e escrivães de todas as espécies
- IV- a atividade oficial, pelo menos toda atividade oficial especializada
- V- quando o cargo está plenamente desenvolvido, a atividade oficial requer o emprego da plena força de trabalho do funcionário, independente da circunstância de que o tempo de trabalho é obrigatório no escritório pode estar fixamente delimitado e;
- VI- a administração dos funcionários realiza-se de acordo com regras gerais, mais ou menos fixas e mais ou menos abrangentes, que podem ser aprendidas. (Weber, 2015, p.200).

Do ponto de vista do modelo gerencial, a PMDF pode ser dimensionada também à luz do modelo de administração científica, no qual Taylor foi um dos principais autores e pôde descrever no final do Século XIX e início do século XX, em meio ao processo de Revolução Industrial e aperfeiçoamento dos bens de produção, alguns mecanismos de execução de tarefas.

Na administração científica, a iniciativa do trabalhador (que é seu esforço, sua vontade, seu engenho) é obtida com absoluta uniformidade e em grau muito maior do que é possível sobre o antigo sistema; em acréscimo a esta

vantagem referente ao homem, o gerente assume novos encargos e responsabilidades, jamais imaginados no passado. À gerência é atribuída a, por exemplo, a função de reunir todos os conhecimentos tradicionais que no passado possuíram os trabalhadores então classificá-los, tabulá-los, reduzi-los a normas, leis ou fórmulas, grandemente o úteis ao operário para execução do seu trabalho diário. (Taylor, 1990, p.40).

Com base nessa percepção da administração científica, a busca por processos de cumprimento de tarefas dentro de um mecanismo padrão de execução se torna bastante perceptível na dinâmica do modelo militar de estruturação e execução de atividades. Assim sendo, entender como funciona o mecanismo gerencial da Polícia Militar do Distrito Federal auxilia na identificação das práticas administrativas. Para Taylor, a administração científica, ou seja, baseada na experimentação empírica dos processos do fazer, ajuda a instituição a criar padrões procedimentais que auxiliem na prática e execução dos serviços e produtos ofertados ao consumidor final. A capacidade produtiva tem forte relação com o modelo gerencial adotado.

### **3.2.2 Percepção pela adoção da perspectiva de departamentalização e organização gerencial clássica e científica do PROERD no âmbito da PMDF.**

Com base nos paradigmas weberianos e nos pressupostos clássicos da administração científica, quando se observa que a PMDF optou por segmentar e departamentalizar as ações do PROERD dentro de uma seção específica no organograma funcional da corporação (primeiramente no Centro de Políticas Públicas da PMDF e posteriormente no Batalhão Escolar), nota-se que a especialização dos serviços se transformou na opção gerencial para se executar o programa.

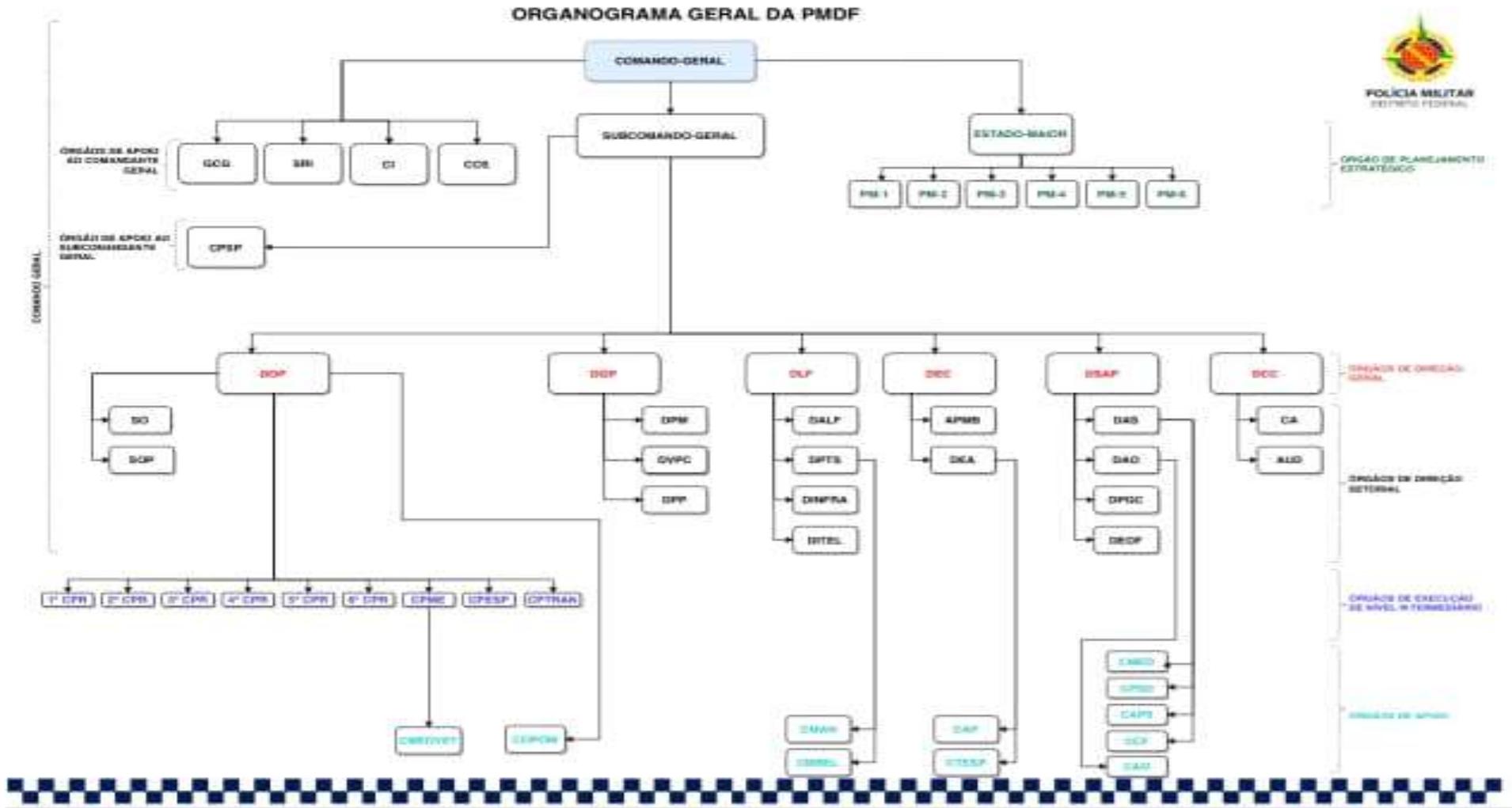
Essa escolha pela segmentação envolveu a gestão do PROERD para dentro dos limites do olhar weberiano e taylorista da mecânica da execução e da racionalidade legal. Existe uma clara cadeia hierárquica que o modelo centralizado da PMDF exige que se siga até se chegar ao policial que implementa a política pública na ponta, o *policy maker*.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Definição usada por Michael Howlett em seu livro: Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. O termo se refere aos fazedores de política pública, aqueles que atuam na linha de frente da tomada de decisão final.

Abaixo segue o organograma da Polícia Militar do Distrito Federal para a análise e compreensão das escolhas gerenciais da estrutura instituição.

Figura 2-Organograma Geral PMDF. Decreto 41.167 de 1º de setembro de 2020.



No organograma geral da PMDF/2020 é possível perceber muitas divisões e especializações, porém elas seguem rumo a um poder central de gestão que se encerra no Comandante Geral, sendo ele, do ponto de vista finalístico, o responsável legal das ações. Isso é extremamente natural e bastante comum em organogramas institucionais. Ter uma responsabilização central é algo bastante esperado para instituições públicas. Quanto a isso, o modelo hierárquico militar não se distanciou de outros modelos quanto a sua divisão institucional.

Concomitante a esse organograma geral, ainda se soma outra estrutura: a operacional. É exatamente neste organograma que se irá extrair algumas reflexões sobre o aspecto do modelo hierárquico e centralizado das concepções da burocracia estatal.

Figura 3-Organograma Operacional da PMDF. Decreto 41.167 de 1º de setembro de 2020



Neste organograma são destacadas outras subdivisões sobre as unidades que realizam as ações finais para o cidadão. É um olhar bem mais semelhante à administração científica de Taylor e de como os processos de gestão devem se adequar para se chegar à conclusão das políticas públicas com maior celeridade através dos métodos conhecidos ou estabelecidos do fazer.

Para se chegar ao espaço destinado ao PROERD nesse mapa será necessário localizar no organograma a divisão atinente ao Batalhão Escolar, abaixo do Comando Especializado de unidades (CPESP). No exemplo do organograma operacional fica nítido o esforço pela especialização, uma tentativa de organizar setorialmente as ações finais para o receptor do serviço, o usuário final da política pública.

Nos documentos oficiais da PMDF referentes ao organograma e a definição das seções onde se situaria a lotação do PROERD fica evidente a ausência de sistematização e posicionamento do programa em nível institucional.

### **3.2.3 O modelo de gestão PROERD/PMDF dentro do universo das transformações das reformas da administração pública no Brasil.**

No bojo de um modelo gerencial burocrático e centralizado, que é fruto de todas as mudanças oriundas desde o Século XIX e Século XX. O modelo de estado liberal do Século XIX, que tinha uma administração burocrática capaz de organizar o Estado através dos serviços mais essenciais como segurança e justiça estava dentro de um contexto de Estado mínimo e com uma participação dos serviços públicos bastante precários do ponto de vista da oferta social. Naturalmente se percebeu uma evolução clara para um estado democrático social que exigiu da administração pública uma postura nova em relação ao sistema gerencial da máquina pública.

Sobre esse assunto Bresser-Pereira destaca:

"essa transição da administração burocrática para a gerencial que ocorre a partir de meados dos anos 1980 foi uma resposta à necessidade de maior eficiência, ou menor custo, dos novos serviços sociais e científicos que o estado passa a exercer." (Bresser-Pereira, 2010, p. 112).

Conectado ao novo momento de gestão pública Bresser Pereira reforça ao discorrer sobre o papel do estado social

"administração pública gerencial é um fator de legitimação política do estado social e, dessa forma, neutraliza a tentativa neoliberal de reduzir os serviços sociais e científicos prestados pelo Estado." (Bresser-Pereira, 2010, pág. 112).

Esse postulado reforça a ideia de que programas sociais aplicados através de políticas públicas sejam cada vez mais fortalecidos no pensamento gerencial.

Dentro desse ambiente de nascimento de um novo modelo gerencial a partir da década de 1980 se observa que, mesmo na gestão dos estados liberais, o modelo burocrático anterior não era capaz de dar as respostas necessárias para as políticas públicas de cunho social que o estado se via como responsabilidade de administrar. A complexidade dos serviços destinou um olhar diferente não somente para os estados democráticos sociais, mas também para administração pública de uma forma geral. É então que se destaca administração gerencial do último quarto do Século XX.

Na PMDF segue firme a percepção do modelo de característica estrutural hierárquica e militar, que tem como consequência a centralização da gestão pública. Ainda que siga sendo uma gestão efetiva do ponto de vista da organização clássica de burocracia, dentro do escopo de atuação gerencial não conseguiu ultrapassar as barreiras da prestação de serviço social mais concentrada nas demandas do povo. Segue sendo ainda a gestão do espaço institucional burocrático.

Sobre a reforma gerencial, Bresser-Pereira (2010) destaca:

"...a reforma gerencial foi a resposta esse desafio ao modificar a forma de administrar a oferta dos serviços. Ela (1) torna os gerentes dos serviços responsáveis por resultados, ao invés de obrigados a seguir regulamentos rígidos; (2) prêmio servidores por bons resultados e os pune pelos maus; (3) realiza serviços que envolvem poder de Estado através de agências executivas e reguladoras; e - o que é mais importante- (4) mantenha o consumo coletivo e gratuito, mas transfere a oferta dos serviços sociais e científicos para organizações sociais, ou seja, para provedores públicos não estatais que recebem recursos do estado e são controlados através de contrato de gestão." (Bresser-Pereira, 2010, pág. 115).

A necessidade de aprimoramento e adaptação a algo que seja semelhante ou encarnado nos critérios do modelo gerencial se faz bastante urgente nos modelos de gestão atual devido à percepção de que os serviços coletivos públicos fazem parte da natureza e do tamanho do Estado. Estes, portanto, devem estar conectados ao modelo de eficiência e eficácia também atrelado à sua efetividade. Nesse momento não basta somente ser efetivo, é necessário que aqueles a quais se destinam os serviços públicos sejam capazes de recebê-los; e os agentes públicos que

coordenam essas ações, capazes de auferir os melhores resultados de gestão do recurso público e da oferta qualificada dos serviços prestados.

A contribuição da reforma gerencial para modelo de gestão mais afinado com a melhoria dos serviços está no fato de que se percebe não como administração solitária ou com a soberba de dar conta, única e exclusivamente, do aparato burocrático estatal. Pode-se afirmar que a grande contribuição desse modelo de reforma gerencial se consolida no fato de que os governos possam trazer a sociedade civil organizada, as instituições e organizações não governamentais, agências reguladoras e agências executoras; todas elas, para um diálogo cada vez mais eficiente e plural.

Cabe aqui observar que a rigidez do modelo administrativo burocrático centralizado tende a trabalhar seus serviços dentro de uma lógica de gestão muito mais internalizada e preocupada com os fazeres da instituição. É preciso avançar para um modelo gerencial que seja capaz de incluir capacidades avaliativas e mais mecanismos de controle e participação social.

A PMDF se encontra organizada dentro de um modelo de gestão que, ainda que seja bastante efetivo na entrega a qual se destina o PROERD, não está conectado com as mudanças gerenciais que tem ocorrido desde o final do Século XX. A grande verdade é que isso é bastante difícil para o modelo militar, tendo em vista que a essência da gestão é fortemente centralizada. O modelo de gestão hierárquico, analisado sob o paradigma do modelo gerencial, é altamente contraposto pelas inovações da nova gestão pública, o gestor se vê imerso nas burocracias do modelo racional-legal e nas concepções clássicas de gestões militares pré-weberianas.

Sobre esse olhar do modelo centralizado e a necessidade de adequações Bresser-Pereira ressalta,

“em termos históricos, e a partir de uma perspectiva otimista da história, podemos pensar que nas sociedades primitivas predominaram o controle hierárquico tradicional e o social; nas sociedades pré-capitalistas complexas, o poder hierárquico tradicional expresso no patrimonialismo; no capitalismo liberal do século dezenove, o controle burocrático combinado com a democracia representativa, a democracia direta ou controle social direto, e o mercado” (Bresser-pereira, 1997. Pag. 38).

### **3.2.4 A estrutura hierárquica militar da PMDF como instrumento de centralização de poder e os empecilhos para a gestão do PROERD.**

O modelo de gestão vigente na PMDF na atualidade suscita muitas dúvidas em relação à consecução de respostas as demandas de transparência dos dados do programa, de continuidade executiva das ações, de um modelo de gestão capaz de exigir que a política pública se aperfeiçoe através de um modelo de governança, e o anacronismo que se percebe na manutenção do modelo burocrático tradicional associado à gestão. Portanto, o modelo de gestão mais predominante na PMDF atualmente através de sua estrutura organizacional é modelo burocrático weberiano. Assim sendo, as análises mais recentes sobre a utilização, eficácia e eficiência do modelo são amplamente discutidos por vários autores. Leonardo Secchi (2008) cita vários autores em seu artigo sobre modelos organizacionais e reformas da administração pública.

O modelo burocrático tornou-se o alvo das mais ásperas críticas. O modelo burocrático weberiano foi considerado inadequado para o contexto institucional contemporâneo por sua presumida ineficiência, morosidade, estilo auto-referencial, e deslocamento das necessidades dos cidadãos (Barzelay, 1992; Osborne e Gaebler, 1992; Hood, 1995; Pollitt e Bouckaert, 2002a).

Essa abordagem reforça a ideia de que instituições que carregam características do período pré-burocrático de organização como são a igreja e as organizações militares tendem a ter o modelo mais enrijecido de administração e com menor capacidade de mudanças. Isso pode afetar diretamente no modelo gerencial e na prestação dos serviços públicos que serão oferecidos a sociedade.

Sobre essa temática do modelo burocrático associado às instituições mais centralizadas afirma Secchi (2008) "no entanto, desde o século XVI o modelo burocrático já era bastante difundido nas administrações públicas, nas organizações religiosas e militares, especialmente na Europa."

Essa rigidez em relação ao modelo weberiano passa pelo crivo da proposta racional-legal, que sem dúvida, estruturou bastante o ofício do agente público ao atuar na esfera legal, porém enrijeceu outras características relacionadas à capacidade gerencial da administração pública, como por exemplo, o próprio perfil carismático ou até os aspectos da tradição que, ao serem utilizadas como

mecanismos e recursos legítimos do gestor, perfaziam menos rigidez à suas atuações.

Não que o serviço público não careça de regramentos e normatizações. Esse aspecto não é o intuito desta análise da percepção da gestão pública dentro do paradigma do modelo racional-legal e suas contribuições ao serviço público. O objetivo é transpor o campo de atuação meramente legal e traçar um caminho de chegada ao destinatário final da política pública, o cidadão.

Sobre a atuação do servidor no modelo weberiano Secchi completa "as tarefas dos empregados são formalmente estabelecidos de maneira a garantir a continuidade trabalho e a standardização dos serviços prestados, para evitar ao máximo a discricionariedade individual na execução das rotinas" Secchi (2008, p. 351).

Esse fenômeno do regramento da normatização do modelo burocrático traz à tona o olhar da impessoalidade que incrementa o serviço público dentro de uma perspectiva de execução muito mais interna do que externa à prestação do serviço público. A impessoalidade implica que as posições hierárquicas pertencem à organização, e não às pessoas que estão ocupando. Isso ajuda a evitar a apropriação individual do poder, prestígio, e outros tipos de benefícios, a partir do momento que o indivíduo ou a organização decide sua função.

Todo esse caminho normativo que ajuda a organizar as instituições também pode servir como instrumentos que dificultem a prestação do serviço final pelo *policy maker*. O exemplo do PROERD dentro do universo administrativo da PMDF passa por questões gerenciais que se encaixam dentro de um universo múltiplo de decisões burocráticas. Entenda-se aqui: diferentes posições dentro do organograma, a falta de definições regimentais de atuação do programa, ausência de atribuições claras do ponto de vista normativo sobre qual seria atuação do policial frente às escolas e a dificuldade da comunicação entre os níveis hierárquicos em relação ao policial que executa o programa por estarem inseridos dentro da dinâmica militar de autoridade divididas por patentes de alto poder para os que detêm menor poder.

Outra crítica feita ao modelo burocrático que é predominante no universo da PMDF foi abordada por Secchi (2008) ao citar Merton (1949)

"ademais, a impessoalidade levado ao pé da letra pode levar a organização a não dar atenção as peculiaridades das necessidades individuais. Merton (1949) ainda enumera arrogância funcional em relação ao público

destinatário, em especial no serviço público, pois, em muitos casos, o funcionalismo público goza de situação de monopólio na prestação de serviços. Tais sanções podem ser ainda mais prejudiciais em organizações que dependem da criatividade e da inovação." (Secchi, 2008; pág.353).

Essa é uma crítica que cabe ao escopo desta análise sobre o PROERD dentro da esfera administrativa da PMDF, visto que modelo predominantemente burocrático existente na corporação traz diversos empecilhos funcionais que dificultam a execução na prestação do serviço à comunidade escolar.

Os processos de políticas públicas apresentam entraves que necessitam ser resolvidos por conta da sua própria origem ou percepção enquanto modelo. Há de se observar que administração pública segue uma trajetória histórica, a qual se designa desde a burocracia weberiana e os modelos pré- burocráticos até o advento do *New Public Management* - NPM (Nova Gestão Pública).

Todo esse movimento que ajudou a reformar as administrações públicas ao redor de todo o mundo ainda é carregado de uma grande separação entre a figura dos administradores (gestores públicos) e da esfera política. Modelo que baseou as grandes reformas do Estado nos anos 80 e 90 pelo mundo ainda carece de muito mais intersecção com modelo de governança pública que envolva diversos setores da sociedade, desde a sociedade civil organizada até o universo político em suas diferentes esferas.

Nesse sentido afirmam Wu, Ramesh, Howlett e Fritzen:

"...embora validade empírica e conceitual da separação entre a administração e a política tenha sido contestada por gerações de acadêmicos, o seu poder de resistência em influenciar as práticas administrativas pode ser visto claramente a partir de muitas medidas fundamentais de reforma introduzidas como parte da nova gestão pública (New Public Management - NPM), adotada em muitos países na década de 1980 e 90." (Wu, Ramesh, Howlett e Fritzen, 2014, p.17 ).

É inquestionável que as reformas da administração pública do último quarto do Século XX foram fundamentais para a transição de um modelo de gestão mais eficaz e com mais espaço para governança pública, porém o papel do gestor público permanece cheio de muitas necessidades de inter-relação e intersecção com outras esferas sociais e também nas esferas de poder constituído. Ao construir modelos mais estritamente gerenciais, inevitavelmente administração pública passou a ter características de maior tomada de decisão, ou seja, o gestor público é revestido de um protagonismo é uma responsabilidade que muitas vezes não retrata o real papel

e as suas consequências responsabilidades de planejamento na esfera de políticas públicas.

Essa concepção de participação social e política nos processos de construção de políticas públicas são bastante fechadas nas corporações militares e, no caso específico do PROERD/PMDF, o modelo hierárquico burocratiza a resolução de problemas e diminui a autonomia do burocrata de linha de frente.

Sobre essa perspectiva Wu, Ramesh, Howlett e Fritzen reforçam:

“...o processo de políticas públicas consiste em uma gama de atividades muito mais abrangente do que simplesmente tomar decisões. decisões e avaliação de medidas públicas - tarefas nas quais os gestores públicos podem desempenhar um papel importante.” (Wu, Ramesh, Howlett e Fritzen, 2014, p.18 ).

Trazendo para o universo da PMDF e, especificamente do PROERD, a capacidade dessa interlocução fica bastante prejudicada tendo em vista que o modelo de gestão centralizado e hierárquico não atende a capacidade comunicativa entre o gestor do PROERD em nível intermediário e o chefe ou superiores da instituição que são aqueles responsáveis pela intermediação política. Esse é um caso claro em que a gestão de políticas públicas por servidores de carreira merece muito mais autonomia do que simplesmente a tomada de decisão. Cabe a esse gestor percorrer e propor muita interação entre os diversos atores que envolvem a política pública, além de estabelecer com muita clareza todos os processos envolvidos desde a formulação da política pública até a sua avaliação final. No modelo hierárquico da PMDF a tomada de decisão é sempre submetida com muito mais rigor aqueles superiores hierárquicos e gestores as quais as competências e decisões administrativas são subordinadas.

Não cabe aqui falar em quebra procedimental no percurso dos processos, a avaliação é a da percepção de que para a nova tendência de governança pública, baseada em um maior protagonismo dos gestores públicos e de sua capacidade comunicativa poder ser potencializada dentro do universo administrativo, a corporação precisaria se adaptar e se flexibilizar em processos de gestão que fossem capazes de proporcionar maior capacidade de autonomia e participação para os gestores intermediários de políticas públicas.

Uma percepção clara dessa cisão está no fato de que nas corporações militares é muito comum que os comandos sejam curtos e altamente rotativos.

Esse parâmetro dentro da hierarquia militar é o que dimensiona o oficial militar a ter vasto conhecimento das diferentes esferas da administração policial militar, porque os oficiais percorrem no decorrer das suas carreiras diversas seções. Esta situação, porém, ao mesmo tempo implica na formação de gestores que não conseguem firmar graus de especialização nos setores por onde atuam. Acaba desembocando na formação de generalistas e de poucos especialistas.

O ideal seria ter gestores com maior tempo e maior conhecimento das áreas afins, com o intuito de se ter maior domínio sobre os assuntos pertinentes aos temas de gestão e os processos a eles relacionados.

Wu, Ramesh, Howlett e Fritzen dissertam sobre esse assunto:

“...o longo mandato dos gestores públicos no setor público, por exemplo, ajuda não só manter a atenção em questões de políticas públicas específicas, mas também nesses permite ter uma perspectiva de longo prazo sobre a política pública, condições que os dirigentes políticos, enfrentando pressões eleitorais e outras de curto prazo, muitas vezes não têm.” (Wu, Ramesh, Howlett e Fritzen, 2014, p.19).

É evidente que maus profissionais ou gestores desqualificados para o cargo em que atuam podem complicar bastante ação do desenvolvimento das políticas públicas dentro de determinada estrutura de poder, porém esse é um bom argumento para que as gestões com tempos maiores de atuação possam ajudar a colaborar na formação e no aprofundamento de conhecimentos relacionados à determinado espaço de gestão pública.

Wu, Ramesh, Howlett e Fritzen exortam que:

“... o maior papel nas políticas públicas pode ser avassalador para gestores públicos mal preparados, que não tem experiência e/ou treinamento no desenvolvimento de políticas para ser capazes de antecipar as ameaças e oportunidades que tais circunstâncias possam trazer. (Wu, Ramesh, Howlett e Fritzen, 2014, p.20).

### **3.3 SURGIMENTO E FUNCIONAMENTO DO PROERD E APLICAÇÃO DE INSTRUMENTOS VOLTADOS À SUA GESTÃO.**

### 3.3.1 Marcos legais do PROERD na PMDF.

O PROERD tem como base o programa D.A.R.E (*Drug Abuse Resistance Education*), implantado em 1983 na cidade de Los Angeles (EUA), e hoje estendido a mais de 60 países Cartilha do Programa Educacional de Resistência às Drogas – PMDF (2018). A implantação de uma política pública importada de outro país é passível de avaliações relacionadas às adaptações que o programa precisa ter para ser implementado no país que recebe essa proposta. O objetivo original é alcançar o sucesso ou resultados aproximados àqueles com os quais se pretende importar.

Na arena dos debates sobre o assunto resistência às drogas, pode-se dizer que houve um esforço nacional das polícias militares na aplicação do modelo norte-americano. O programa está presente em diversas unidades da federação, no Brasil.

As primeiras ações do PROERD na PMDF datam do ano de 1998. Porém, somente em 2006 a instituição conseguiu editar uma portaria regulamentando o seu espaço de atuação e situando oficialmente o programa em sessões e departamentos específicos de atuação dentro da estrutura organizacional da época. Essa portaria foi a de nº 507 de 25 de maio de 2006 e que foi revogada posteriormente pela portaria nº 539 do mesmo ano, e no ano de 2016 foi novamente revogada pela atualmente vigente de nº 1010 de 2016. Nesses três documentos a corporação define a finalidade do PROERD como: ação preventiva e educativa de resistência ao uso de drogas e à prática de atos de violência (PORTARIA PMDF, 2006). Concomitante a regulamentação do PROERD do ponto de vista institucional estava tramitando na Câmara legislativa do distrito Federal, o PL 2439/2006 que posteriormente gerou a lei distrital nº 3946/2007.

No artigo primeiro dessa lei o legislador estabelece quem são os participantes e os destinatários da política pública. O referido artigo proclama:

“Art.1º - fica institucionalizado o Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD), baseado no modelo internacional D.A.R.E. (*Drug Abuse Resistance Education*) a ser desenvolvido na rede de ensino pública e particular do Distrito Federal, mediante a realização de ações preventivas e cooperativas entre a polícia ostensiva, a escola e a família.” (Lei 3946/2007).

Essa interação entre família, escola e a polícia referente a uma política de resistência às drogas é citada na Mensagem nº 248/2006<sup>6</sup> do Gabinete da Governadoria do Distrito Federal endereçada ao Poder Legislativo. No documento fica bastante evidente como se deu o processo de agenda a fim de se institucionalizar o PROERD enquanto política pública. O documento cita:

- \*\* A existência do programa desde 1998 e a aplicação do programa, no ano da mensagem, em todos os estados da Federação;
- \* O alinhamento do Proerd com a política nacional sobre drogas da Secretaria Nacional Anti-drogas - SENAD;
- \* Pesquisa Científica GREA/USP-2003;
- \* A execução do Programa dentro dos eixos temáticos do artigo 2º da Lei 9394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB);
- \* Resolução nº 25 CONAD (conselho Nacional Anti-drogas) considerou o Proerd como parceiro estratégico da SENAD, razão pelo qual o programa foi inserido no contexto do Programa de Desenvolvimento Social do Distrito Federal, instituído por meio da Lei distrital nº 3.16, de 30 de dezembro de 2002.” (GABINETE DA GOVERNADORIA DO DF, Mensagem nº 248/2006).

Esses documentos oficiais corroboram bastante com o cenário de debates que foram extremamente importantes à época para que se pudesse estabelecer uma legislação própria no DF relacionada a questão da resistência às drogas e a institucionalização do PROERD enquanto política pública de Estado.

Outro apontamento importante sobre essa dinâmica de agenda se observa dentro próprio processo legislativo de tramitação nas comissões da casa legislativa que puderam corroborar com a ampliação do debate da temática no espaço do Poder Legislativo local. Essas ações, citadas anteriormente, ambientam a existência de um período em que se travou discussões relevantes sobre o assunto tanto no âmbito local como em âmbito Federal.

Todo esse processo que se deu no âmbito da construção das bases do PROERD no Brasil e no mundo reflete o espaço de debate que se insere busca de postulados basais de referência do programa. Nessa perspectiva, a montagem da agenda é o processo inicial para a concepção de uma política pública e nela são fundamentais as participações dos diversos atores interessados no tema, sejam eles produtores da política pública, os intermediários que darão sustentação, ou, de modo finalístico, ao público ao qual se destina.

Sobre a montagem da agenda Michael Howlett descreve:

---

<sup>6</sup> Disponível em <https://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaProposicao-1!2439!2006!visualizar.action>. Acesso em: 11 jul. 2023. Mensagem nº 248 de 2006 que encaminhou o projeto de lei do PROERD para CLDF.

“...a montagem da agenda, o primeiro, e talvez o mais crítico, dos estágios do ciclo de uma política pública, se refere a maneira como os problemas surgem ou não, enquanto alvo de atenção por parte do governo. o que acontece nesse estágio inicial tem um impacto decisivo em todo o processo político e seus outcomes. A maneira e a forma como os problemas são reconhecidos - se é que serão, de algum modo, pelo menos reconhecidos - são as determinantes fundamentais de como eles serão, afinal, tratados pelos policy-makers.” (Michael Howlett, 2013. Pág. 103).

Os esforços políticos e governamentais, além das proposições legislativas e administrativas que fomentaram a base legal de sustentação da atuação no programa, hoje se consolidaram através do arcabouço de normas e procedimentos encontrados tanto na Portaria 506 PMDF, como na lei 3946/2007.

### **3.3.2 Escopo inicial do PROERD e sua práxis.**

A formulação de políticas para o desenvolvimento do PROERD envolve absorção de experiências utilizadas tanto em Los Angeles como em outras unidades da federação que naturalmente importaram o programa e implementaram em seus estados. Sobre a formulação de políticas, Michael Howlett afirma:

“Depois que um governo reconheceu a existência de um problema público e necessidade de tomar um posicionamento a seu respeito, isto é, depois que o problema entrou na agenda formal do governo, espera-se que os policy makers decidam-se por um curso de ação. A formulação desse curso de ação constitui o segundo estágio fundamental no ciclo de política pública. (Michael Howlett, 2013. Pág. 123).

Naturalmente a formulação de políticas sobre a questão relacionada a droga passa sob o crivo das ações de segurança pública e educação. São dois eixos indissociáveis na formulação de estratégias para atingir as crianças e adolescentes. Do ponto de vista efetivo, como programa veio importado com uma dinâmica própria, o processo de formulação ficou estritamente relacionado a sua aplicabilidade com intuito de extrair experiências próprias do modelo adotado no país e no Distrito Federal. Dessa forma, o programa começou a ser implementado na PMDF e nas escolas públicas desde 1998 com forte apelo social de resistência às drogas.

Portanto, todos os estudos, questionamentos e formulações que geralmente se desenvolvem nesse processo da formulação de política pública, no caso específico do PROERD, foram exercidos no fazer cotidiano, ou seja, na prática.

Michael Howlett esclarece essa abordagem prática com o seguinte pensamento:

“As propostas que emanam do estágio da formulação, portanto, especificarão não somente se haverá ou não ação diante de uma questão política, mas também qual será a melhor forma de tratar o problema e de implementar uma solução. Por exemplo, num caso como da deterioração da qualidade da água, as opções políticas poderiam enfatizar campanhas públicas de educação, convencendo as pessoas a evitarem as atividades poluidoras, ou endossar regulamentações que proíbam todas as atividades que causam poluição, ou também propor subsídios as empresas poluidoras, estimulando-as adotarem tecnologias mais seguras, ou poderiam promover alguma combinação desses e de outros meios (Gunningham et.al., 1998; Gunningham e Young, 1997). (Michael Howlett, 2013. p. 127-128).

Os casos práticos ajudam, dessa forma, a subsidiar a formulação de políticas públicas, pois, de certa forma, eles se amoldam ao uso cotidiano e real das práticas das políticas públicas. No caso específico do PROERD, sua formulação se deu em meio a necessidade de uma atuação preventiva do Estado em relação ao tema drogas dentro de uma relação estreita entre segurança pública e órgãos de educação.

Do ponto de vista de análise de documentos, foi constatado que no planejamento estratégico da PMDF (2012-2022) não se articulam ações estratégicas de natureza institucional que promovam o PROERD como política pública prioritária na prevenção das drogas no Distrito Federal. Essa é uma grande falha do planejamento estratégico da corporação, posto que o programa é indiscutivelmente o mais conhecido da PMDF na sociedade, conforme as diversas reportagens sobre o assunto, citações da página institucional e a análise que se estipulou neste trabalho sobre os relatórios de gestão. Ao não descrever os procedimentos fundamentais de atuação das políticas públicas de combate a resistência as drogas no planejamento estratégico da PMDF, a instituição não colabora com insumos para atuação das esferas subordinadas de execução. Isso acaba por acarretar falhas na comunicação, no planejamento das ações e no entendimento da política pública como algo fundamental para a instituição.

### **3.3.3 Implementação e execução do PROERD na PMDF**

Sobre a implementação de política pública relacionada ao PROERD, cabe aqui destacar como o programa orientou a sua execução. De maneira simplificada é

importante salientar que o programa é desenvolvido através de currículos educacionais.

Atualmente o PROERD possui os seguintes currículos:

Seção I: Educação Infantil -1° e 2° anos (8 lições);  
 Seção II: 3° e 4° anos (04 lições);  
 Currículo 5° ano (10 lições);  
 Currículo 7° ano (10 lições);  
 Currículo EJA/País (05 lições). (Cartilha do Programa Educacional de Resistência às Drogas – PMDF, 2018).

Os currículos são separados por lições que articulam diversas atividades dentro de uma gama de conteúdos relacionados a questão da resistência as drogas e a formação de as atitudes e o desenvolvimento de uma linguagem baseada na Teoria da Aprendizagem Socioemocional - Socio-Emotional Learning Theory – SEL. Carta de Serviços PMDF (2022).

Figura 4- Lição 2 do Livro Caindo na Real.

**Lição 2**

**VOCÊ SABIA?**

FATOS SOBRE O USO DA BEBIDA ALCOÓLICA	EFEITOS DA BEBIDA ALCOÓLICA SOBRE A SAÚDE
<ul style="list-style-type: none"> <li>+ A bebida alcoólica é ilegal para menores de 18 anos.</li> <li>+ Há muitas mortes relacionadas ao consumo da bebida alcoólica, a cada ano, no Brasil.</li> <li>+ A maioria dos jovens não consome bebida alcoólica.</li> <li>+ A mistura de bebida alcoólica com remédio é perigosa.</li> <li>+ Crianças e adolescentes ainda estão em crescimento, portanto, a bebida alcoólica é mais prejudicial a eles do que aos adultos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ A bebida alcoólica deixa o cérebro e o corpo mais lentos. Os efeitos podem incluir:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- perda da coordenação;</li> <li>- perda dos critérios de julgamento;</li> <li>- falha de memória;</li> <li>- perda de autocontrole;</li> <li>- reflexos mais lentos.</li> </ul> </li> <li>+ A bebida alcoólica enfraquece o músculo do coração, pois reduz a quantidade de sangue bombeada por ele.</li> <li>+ O excesso de bebida alcoólica pode levar ao coma e à morte.</li> <li>+ A bebida alcoólica vai diretamente à corrente sanguínea e pode causar dano a todos os órgãos do seu corpo.</li> </ul>

CS Digitalizado com CamScanner

Fonte: (Lição 2 do Livro Caindo na Real - Currículo 5° ano, 2017. Pág. 6).

A implementação do programa passa pela aplicação dos métodos descritos nos currículos específicos para cada faixa etária divididas por séries. Para execução das atividades o policial precisa ser aprovado em uma seleção interna dentro da corporação através da análise de currículos acadêmico e necessariamente ser treinados num curso de 88h, Cartilha do Programa Educacional de Resistência às Drogas – PMDF (2018).

O curso de treinamento PROERD é composto por profissionais nas áreas de saúde, educação, medicina, psicologia, legislação e por policiais militares instrutores PROERD com experiência no programa. O instrutor PROERD é observado em sua conduta profissional, ética e moral, Cartilha PROERD-PMDF (2018).

Sobre a implementação de políticas públicas Michael Howlett disserta: para que uma política funcione, há que alocar fundos, designar pessoas e desenvolver regras de como proceder. Howlett (2013).

Sob essa perspectiva abordada pelo autor, alguns pontos são extremamente fundamentais para que a política seja implementada. Algumas questões conceituais acabam não sendo tratadas com as devidas atenções que merecem. É o caso da implementação dos fundos de financiamento do programa que acabou sendo resolvido, do ponto de vista legal, com a lei 3946/2007. Nela o legislador estabelece em seu artigo 5º

"as despesas decorrentes da execução desta lei correrão à conta de dotações orçamentárias consignadas no orçamento anual do Distrito Federal, mediante proposta da Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social." (Lei 3946/2007, ART.5º).

Percebe-se que todo o aparato logístico foi pensado com o advento da lei. A questão orçamentária tem uma previsão legal e um caminho a ser percorrido para que os recursos sejam garantidos. Já a questão relacionada a designação de pessoas, ou seja, os recursos humanos oriundos da PMDF através de seus policiais não possuem um mecanismo administrativo, ou até mesmo legal, que garanta a continuidade do programa com o número mínimo de policiais integrados a essas ações.

Uma informação bastante importante para conhecimento é que os policiais que atuam no PROERD acabam também por desempenhar as funções ostensivas típicas dos policiais militares em suas rotinas de trabalho. Esse é um ponto de crítica

no que diz respeito à implementação do programa, tendo em vista que o alto índice de especialização e a capacitação para desempenho desta atividade preventiva como política pública de estado deveria ser mais bem gerida, a fim de que os policiais sejam atores constantes das políticas públicas de prevenção ao uso de drogas.

No sentido de execução do programa, pode-se dizer que a implementação do PROERD passa muito mais pelo conhecimento do saber fazer, da experiência de instrutores que aplicam programa há bastante tempo e das experiências compartilhadas de outros estados da Federação.

Essa execução segue um cronograma de atividades estabelecido dentro da respectiva seção que organiza as escalas e de seus órgãos gerenciais, aplica o material desenvolvido através dos currículos igualmente compartilhados por outras polícias militares do Brasil, articula os policy makers que desenvolvem o programa nas diversas salas de aula em que atuam.

Observando a intenção da corporação no que diz respeito à implementação do programa, esse elemento poderia ser classificado como modelo top-down, inclusive por seu apelo como política de estado inter-relacionada com diversos níveis da gestão governamental estruturada em arranjos institucionais complexos exemplificados pela relação entre a secretaria de segurança pública e Secretaria de Educação do DF.

Michael Howlett explica tais perspectivas ação de maneira bastante didática:

“A abordagem top-down começa com as decisões do governo, examina quanto dessas decisões os administradores de fato executam e procura encontrar as razões que expliquem a implementação alcançada. A abordagem bottom-up meramente começa na outra extremidade da cadeia de comando da implementação e exige que se leve plenamente em consideração os assim chamados implementadores de balcão ou da linha de frente (street-level).” (Michael Howlett, 2013. Pág. 185).

Entendendo o esforço de Michael Howlett em designar as perspectivas de atuação, do ponto de vista pragmático de execução e implementação da política pública do PROERD, sua atuação ganha grande destaque para os aplicadores de linha de frente, os policiais que aplicam as lições dos currículos do PROERD nas escolas, ou seja, um modelo *bottom-up*. Eles ganham bastante destaque como implementadores e produtores de dados e informações relacionados aos participantes do programa que acabam por demandar mudanças no modelo de

atuação dos gestores responsáveis, ainda que isso não tenha resultado em ações efetivas de construção de relatórios de gestão ou planejamento estratégico da instituição.

Porém, ainda que entendendo a importância visível do programa junto a sociedade, ao pesquisar os dados referentes a avaliação do PROERD enquanto política pública não é possível encontrar muitas informações oficiais que possam subsidiar o espectro avaliativo do programa. Falta à gestão do programa sistematizar e publicar as avaliações em diferentes dimensões para responder aspectos de gestão capazes de dar respostas sociais mais precisas. A análise dos relatórios de gestão mais adiante trará resultados que poderão contribuir com esse entendimento.

Em relação às avaliações que não estão disponíveis para análise, é preciso observar como os estudantes avaliam o programa enquanto destinatários de suas ações. É importante avaliar economicamente o quanto os recursos orçamentários são empregados e qual é o custo efetivo. É salutar dar transparência às informações que envolvam dados estatísticos de participação e de como essa atuação do PROERD corrobora para a diminuição do consumo, tráfico e outras questões relacionadas a resistência às drogas.

O programa deixa muito a desejar nesse aspecto, tendo em vista que analisando os relatórios de gestão da corporação dos últimos 10 anos não foi possível encontrar dados relativos às questões avaliativas do programa.

Sobre o olhar da avaliação interna e externa RAMOS.M. SCHABACH descreve:

“avaliação é externa quando realizada por especialistas de fora da instituição responsável pelo programa, apresentando vantagens e desvantagens... avaliação é interna com de executada dentro da instituição e conta com a maior colaboração das pessoas que participam diretamente do programa-projeto.” (Ramos.M. Schabach, 2012, pág. 1275).

A importância de se ter um olhar externo e interno da avaliação de políticas públicas é fundamental para traçar um diagnóstico mais real daquilo a que o programa se propõe. No caso específico do PROERD, os processos de gestão relacionados à estratégia avaliativa devem ter a capacidade de trazer informações relevantes para continuidade do programa, tanto dentro da estrutura organizacional da polícia militar, como nas estratégias de atuação diante dos usuários finais da política pública.

Esses processos de gestão articulados dentro da burocracia estatal tomam novos olhares com a reforma administrativa do Estado destacada no final do Século XX. É um movimento que traz à tona novas práticas de gestão que não somente aquelas relacionadas ao modelo racional-legal Weberiano. A relevância dada ao aspecto de governança chama a atenção.

Portanto, faz-se necessário entender como que a governança é concebida dentro desse novo olhar e como ela atua nos pressupostos de gestão do programa PROERD dentro da estrutura organizacional da PMDF.

### **3.3.4 Os policiais militares como burocratas de linha de frente no PROERD.**

Na fase de execução do PROERD os policiais militares desempenham um papel extremamente importante junto aos estudantes, a escola e a família. São eles os responsáveis por ministrar as lições designadas do programa de resistência às drogas destinadas a cada ciclo respectivo.

Para que essa execução aconteça conforme o planejado os policiais militares são preparados através de um curso de formação e no decorrer de sua experiência em sala de aula eles aprofundam e intensificam a relação com o objetivo do PROERD. Nessa perspectiva, os policiais militares são considerados os burocratas de nível de rua como designou Michael Lipsky em seu livro *Street-level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*. Outras designações também são muito conhecidas no ambiente de políticas públicas. Gabriela Lotta usa a nomenclatura "agentes de implementação" Lotta (2014); já Oliveira e Pires usam o termo "burocratas de linha de frente" Pires (2009); Oliveira (2012).

Esses executores da política pública na ponta, que tem o papel de implementar verdadeiramente a política pública, são os responsáveis por uma intermediação muito próxima da comunidade e acabam por trazer demandas distintas daquelas com as quais os planejamentos institucionais haviam se programado.

“Na medida em que são responsáveis por executar as políticas no contato com os cidadãos, esses profissionais acabam, ao mesmo tempo, personificando ou materializando a imagem do Estado e tomando decisões alocativas que impactam o bem-estar da população.” (Cavalcanti, Pires e Lotta, 2018. Pág.229).

Através desse entendimento pode-se chegar à reflexão de que o burocrata de nível de rua ganha extrema relevância por se tornar a cara do Estado junto ao cidadão. No caso específico do policial militar que aplica o PROERD para aquelas crianças que estão participando dos ciclos de resistência às drogas, a figura do policial recebe uma roupagem de proximidade e de confiança relacionados ao convívio próximo desses agentes durante uma fase marcante do crescimento humano, a infância.

Em diversas publicações registradas no sítio de internet da PMDF é bastante comum ver o nível de proximidade que as crianças têm em relação aos policiais que aplicam o programa. Essa perspectiva imagética é difundida pela corporação em suas redes sociais e é perceptível a interação positiva, principalmente nos comentários dos cidadãos nas redes sociais.

Infelizmente a polícia militar não possui um banco de dados dos ex-participantes do PROERD, das escolas em que o programa foi aplicado, das famílias que foram convidadas para as formaturas e dos contatos de solicitação de agendamento do programa. Ausência desses dados é uma falha bastante relevante que acaba por delegar ao policial que aplica o programa grande parte da responsabilidade pela execução do programa quando na verdade esse burocrata de linha de frente deveria estar municiado com informações atinentes a esse desempenho global do programa baseados em dados estatísticos.

**Figura 5 -Alunos do Colégio Marista Champagnat de Taguatinga em 2015.**



Fonte: <http://www.pmdf.df.gov.br/index.php/institucionais/8324-alunos-do-marista-tem-licoos-de-prevencao-com-o-proerd>.

**Figura 6-Alunos da escola classe 1 de Planaltina em 2019.**



Fonte: <http://www.pmdf.df.gov.br/index.php/institucionais/24099-pmdf-forma-mais-quatro-turminhas-do-proerd>

Um fator bastante importante a ser observado na execução das políticas públicas pelos agentes de implementação é a questão relacionada à compreensão do processo de produção e implementação de políticas em múltiplos níveis. Ou seja, esse burocrata quem implementa a política pública na ponta precisa ser um sujeito que tenha a compreensão da sua ação através da perspectiva institucional, da concepção social que a comunidade na qual ele trabalha tem dele, além de uma própria concepção moral individual acerca da sua atuação enquanto servidor público e participante do processo de política pública.

“A questão teórica, a mais explorada até então, trata da compreensão do processo de produção e implementação de políticas em múltiplos níveis, compostos por mais de um ator ou grupo de atores, a partir da ideia de que os burocratas de nível de rua, até certo ponto, também são formuladores de políticas uma vez que suas ações efetivamente se tornam a política implementada.” (Cavalcanti, Pires e Lotta, 2018. Pág. 232).

Dessa forma explicitada na reflexão dos autores acima, fica bastante evidente que o policial militar que aplica o PROERD também é um formulador de política pública. Pode-se até inferir que, com a escassez de uma base de dados que ajudem no planejamento e nas respostas avaliativas do programa, os policiais militares sejam os principais atores no ciclo de políticas públicas. Isso denota uma falha no processo de gestão que claramente está mais preocupado com a perspectiva executiva e bem menos com a perspectiva avaliativa do programa.

É bastante natural pensar que uma política pública após ser elaborada tenha vida própria concebida através dos postulados que a identificaram dentro do planejamento sugerido.

No caso específico do PROERD, o policial deve ter a capacidade de aplicar o ciclo aos estudantes aos quais se destina o programa e ao mesmo tempo conseguir estabelecer uma interação viva e real com as pessoas que participam do programa.

Em relação à perspectiva legal relacionada à atuação do policial fica bastante difícil traçar uma estratégia de atuação, pois existem poucos manuais de conduta, leis ou portarias que regulem a atuação dentro da corporação.

Observando esse paradigma o Professor Arthur Trindade destacou em seu artigo controlando a atividade policial que:

"A Polícia Militar do Distrito Federal conta com poucas normas de condutas estabelecidas oficialmente e sistematizados na forma de manuais de instrução. Elas tratam principalmente das atividades de controle de trânsito e sobre a utilização de determinados equipamentos. Pode-se dizer que nenhum material utilizado no treinamento básico dos policiais no Distrito Federal pode ser caracterizado como norma de conduta policial. As duas principais obras utilizadas nas instruções sobre policiamento ostensivo são o Manual de Policiamento Ostensivo e o Manual Básico de Policiamento. Tais manuais não estabelecem procedimentos a serem adotados nas atividades cotidianas de policiamento que envolva o uso legal da força outros tipos de interações com cidadãos. Trazem extensas descrições sobre o que vem a ser o policiamento ostensivo, suas modalidades e especificidades. Deste modo, pouco servem para orientar e limitar o uso da autoridade policial. Assim, os princípios, responsabilidades, direitos e obrigações descritos nos códigos de deontologia torna-se apenas "boas intenções", pois não se apoiam em outros manuais que permitam a sua operacionalização." (Trindade, Arthur e Porto, Maria Stella 2011, p.371)

Fica bastante evidente na abordagem do Professor Arthur Trindade e da Professora Maria Stella Porto que, do ponto de vista legal-institucional, faltam orientações técnicas mais claras sobre o papel ao qual o policial militar deve desempenhar em sua atividade fim, seja no policiamento ordinário, ou em atividades de policiamento comunitário, como as que são desenvolvidas no PROERD. Em relação aos processos de gestão, essa é outra falha bastante acentuada, pois delegam ao policial nas áreas finalísticas da atuação, várias responsabilidades que não deveriam ser preenchidas e desenvolvidas por ele.

### 3.4 Arranjos Institucionais Complexos na gestão PROERD.

Ainda sobre o processo de gestão dentro da Polícia Militar, é indissociável a reflexão de como a PMDF exerce o seu trabalho e como as outras instituições colaboram para que esse gerenciamento de ações seja efetivo.

É bastante comum imaginar atuação da polícia no universo da segurança pública atrelado ao aspecto da coerção e do uso da força. Porém, boa parte da atuação policial depende, e muito, da chancela de outros órgãos e instituições que finalizam ou complementam os espectros de atuação da corporação e de seus integrantes. Só para citar um exemplo do cotidiano, quando um policial efetua uma prisão em flagrante, o cidadão é conduzido a uma delegacia de polícia da PCDF para que ali seja lavrado um auto de prisão em flagrante. Isso dá a dimensão clara de que existem arranjos institucionais que se conectam cotidianamente para que atuação de um ente seja reforçada por outro.

Para reforçar essa ideia de interlocução entre instituições, Pires e Gomide (2016) trabalham o conceito de capacidades estatais e destaca citando Huerta:

"a capacidade estatal passa a se relacionar com o conceito de governança, já que a relação entre organizações do setor público, setor privado e da sociedade civil passa a ser fundamental para a efetividade do governo, mais do que existência de uma burocracia estatal competente e corporativamente coerente (Huerta, 2008)." (Pires, Gomide, 2016, p. 124)

Percebe-se, neste ponto, uma valorização da governança estatal relacionada ao papel que os agentes desempenham dentro das instituições. Fica claro que, do ponto de vista dos arranjos institucionais, o planejamento e o diálogo entre órgãos públicos e setores da sociedade civil exercem bastante influência na maneira como as instituições vão se comportar em suas relações cotidianas; sejam conectados pelo aspecto legal ou por uma dinâmica de interesses institucionais.

Ainda sobre um aprofundamento conceitual de capacidades estatais, Pires destaca que as capacidades do Estado precisam ser analisadas sob duas dimensões:

"i) técnico-administrativa, que envolve as capacidades derivadas da existência e funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotada dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações do governo de forma coordenada; (ii) político-relacional, associadas as habilidades e

procedimentos de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando a construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e projetos governamentais. Enquanto a primeira dimensão pode ser associada as noções de eficiência e eficácia, a segunda está relacionada com as ideias de legitimidade, aprendizagem e inovação nas ações dos governos.” (Pires, Gomide, 2016. Pág. 127).

Através desta concepção que o autor trabalha em relação às capacidades estatais e seu conteúdo de atuação pragmático, sobre o PROERD, será possível observar os arranjos institucionais que abarcam as relações com seu universo de atuação, tanto na dimensão técnico-administrativa como na dimensão político-relacional. Essas são duas esferas que servirão para orientar como a PMDF estabelece suas conexões relacionais e como ela dialoga com diferentes entes governamentais e sociais. Na sequência será apresentada uma série de arranjos institucionais que se relacionam diretamente com a PMDF e suas diversas áreas de atuação.

#### **3.4.1 PROERD e Comunidade Escolar.**

Análise dos arranjos institucionais do PROERD com o ambiente escolar vai desde a interação da Polícia Militar com as escolas públicas e privadas além do relacionamento entre os policiais e os professores, estudantes e família dos alunos.

No que diz respeito a relação institucional entre as escolas públicas e privadas, o programa se estabelece através das marcações que podem ser realizadas através de ofício ou das ligações telefônicas conforme a cartilha do PROERD distribuída pela PMDF.

Os canais de comunicação são 2 (dois): o telefone 3190 3735 ou por e-mail [proerd.cpesc.pmdf@gmail.com](mailto:proerd.cpesc.pmdf@gmail.com) Cartilha do Programa Educacional de Resistência às Drogas – PMDF (2018).<sup>7</sup>

Quando o programa é exercido no âmbito da própria escola, sem que outras instituições estejam fazendo o mesmo ciclo no mesmo período, a formatura geralmente é realizada nas próprias instituições de ensino. No site da PMDF existem várias publicações que reforçam essa interação entre as escolas e a polícia militar.

---

<sup>7</sup> A Cartilha do PROERD é impressa e distribuída aos membros da comunidade escolar em eventos, workshops e palestras sobre o programa com a finalidade de divulgar a forma de agendamento dos ciclos.

**Figura 7. Formatura de 350 alunos do PROERD no Guará.**



Fonte: <http://www.pmdf.df.gov.br/index.php/institucionais/36193-proerd-realiza-formatura-com-350-alunos-em-escola-do-guara>

Ainda neste universo escolar o PROERD se comunica com os servidores e funcionários das instituições escolares públicas e particulares. No planejamento pedagógico das escolas o horário reservado ao programa faz parte da grade curricular durante o período de aplicação do ciclo. Essa é uma grande oportunidade que principalmente professores e policiais têm de trocar experiências sobre educação e segurança pública, além da temática relacionada às drogas. Sobre esse tipo específico de interação não há documentos avaliativos que possam trazer mais dados sobre possíveis casos de divergências ideológicas ou interações negativas oriundas do universo escolar e de seus integrantes. Ressalta-se novamente aqui a importância do caráter avaliativo que PROERD não executou enquanto política pública. Infelizmente, essa dimensão avaliativa não foi contemplada em todos esses anos de programa e os dados não estão disponíveis para análise interna ou externa do programa.

Em relação à interação com a família e os estudantes, o PROERD se esforça por proporcionar, através das lições dos ciclos e da formatura final, informações experiências relacionadas à resistência às drogas que corroboram com dados da Pesquisa Nacional de Saúde Escolar de 2015. Dados desta pesquisa apontam que

“a experimentação do cigarro foi de 18,4%, entre os escolares do 9º ano do ensino fundamental. PeNSE (2015).

Outro dado bastante significativo da pesquisa Nacional de Saúde Escolar diz respeito ao álcool e seus estudantes já haviam experimentado essa droga:

a amostra 1 dá PeNSE 2015 mostrou que 55,5% dos escolares do 9º ano do ensino fundamental responderam positivamente, sendo essa experimentação mais comum entre os alunos de escolas públicas (56,2%) do que entre os de escolas privadas (51,2%). (PeNSE 2015, pág. 59)

O terceiro dado importante sobre a interação do PROERD com os estudantes e a família tem amparo no dado relacionado ao uso de drogas ilícitas. A PeNSE pesquisou sobre a perspectiva de caso o aluno ter feito uso de drogas ilícitas alguma vez na vida. "Investigou o uso de drogas ilícitas tais como: maconha, cocaína, crack, cola, loló, lança-perfume, ecstasy, oxi, etc.

Os dados mostram que 9,0% dos escolares do 9º ano do ensino fundamental já usaram drogas ilícitas, sendo esse percentual de 9,5% entre os meninos e de 8,5% entre as meninas. quando considerada a dependência administrativa da escola, os alunos de escolas públicas (9,3%) referiram com mais frequência a experimentação de drogas ilícitas do que aqueles de escola privada (6,8%). (PeNSE 2015, pág. 62).

Todos esses dados reforçam a ideia de que o trabalho na temática da resistência às drogas na infância é extremamente fundamental para se tentar diminuir a quantidade de estudantes que tenham a experiência com as drogas durante a infância.

Outro aspecto positivo desses dados da PeNSE (2015) é que eles colaboram para aproximar a figura do policial como instrumento de educação preventiva sobre a temática das drogas. Sob este aspecto, o trabalho da instituição PMDF ganha muita força, mesmo sem dados avaliativos transparentes.

Segundo os dados informados pela PMDF em seu sítio de internet, e já citado anteriormente neste trabalho, mais de um quarto da população atual do Distrito Federal já participou do programa PROERD. Essa é uma informação extremamente importante para se ter noção da dimensão e da importância do programa como política pública de impacto social na temática da resistência às drogas. É uma pena que os processos de gestão da PMDF não tenham conseguido tabular e catalogar cada participante que tenha feito o programa durante todos esses anos.

### **3.4.2 O relacionamento com as Secretarias de Segurança Pública e outros programas sociais.**

Para entender a importância do PROERD para a segurança pública é extremamente relevante compreender que ele se encontra dentro da concepção de policiamento comunitário. A estratégia de policiamento comunitário visa estabelecer uma interação entre polícia e sociedade com vistas a diminuir o impacto negativo que as ações ostensivas do serviço policial tendem a deixar nas pessoas. Sobre esse assunto Aderivaldo Cardoso esclarece:

"a polícia comunitária não é um tipo ou programa, nem tão pouco uma operação, é tão somente a interação do policial com a comunidade, tornando parte integrante e ativa desta sociedade. Essa interação deve ser simples e natural. Parte do princípio que o policial militar deve conhecer a comunidade, saber de seus problemas e buscar soluções adequadas para minimizá-los ou solucioná-los." (Cardoso, 2011, p.117).

A Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) desenvolve diversas ações relacionadas à interação entre polícia e comunidade. Na plataforma de ensino da SENASP os bombeiros, policiais militares, civis e federais e guardas municipais têm a oportunidade de fazer cursos à distância com temáticas diversas que colaboram para uma melhor relação com os temas relacionados com os direitos humanos.

Dito isto, é importante perceber que o PROERD desempenha missões de policiamento comunitário e que encontra, tanto na PMDF como nas instituições coirmãs da Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal, outros programas com a finalidade de atingir camadas da sociedade que necessitem de uma maior interação entre os órgãos de segurança pública e o seu convívio social. Entre essas ações pode-se citar: o projeto bombeiro mirim do CBMDF (Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal), o programa DETRAN nas escolas do DETRAN-DF (Departamento de Trânsito do Distrito Federal), o museu de drogas da PCDF, o projeto lobo-guará de escotismo da PMDF e a cidadezinha do trânsito, transitolândia do DER-DF (Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal).

Esses projetos sociais das forças relacionadas à segurança pública não se encontram centralizados numa oferta unificada no site da SSPDF, nem tampouco são citados no sítio institucional da secretaria. Isso foi observado como uma grande

falha no decorrer desta pesquisa, haja vista que seria uma fonte primária de informação e serviços ao cidadão e entidades que buscam alcançar a fornecimento de tais programas. Porém, é possível encontrar nos sítios institucionais dos órgãos da segurança pública e afins tais informações sobre seus projetos institucionais que, assim como o PROERD, destinam-se a alcançar o público infantil em fase escolar.

**Figura 8. Grupo de Teatro do DETRAN-DF.**



Fonte: <https://www.detran.df.gov.br/wp-content/uploads/2021/09/WhatsApp-Image-2021-09-29-at-17.11.22.jpeg>

**Figura 9. Projeto Bombeiro Mirim do CBMDF.**



Fonte: <https://www.bombeirosdf.com.br/2016/02/bombeiros-mirim-tambem-entram-no.html>

Figura 10. Projeto Transitolândia do DER-DF.



Fonte: <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2020/01/28/der-df-inscricoes-abertas-para-visita-a-transitolandia/>

### 3.4.3 PROERD e Participação Social.

A participação social na elaboração, na implementação e na avaliação de políticas públicas é fundamental para que elas tenham sucesso e que retratem o interesse público. É comum perceber políticas públicas que foram concebidas através da burocracia estatal e são levadas à população sem que ela possa mensurar qualitativamente a prestação desse serviço.

“A ênfase na necessidade de considerar a participação dos cidadãos nos processos de formulação e gestão das políticas públicas locais tornou-se uma resposta possível à crise do bem-estar e as necessidades de rever as relações entre governo e a sociedade na definição de estratégias de desenvolvimento local.” (Milani, 2008, p.557).

Percebe-se ao analisar tal sentença que não se pode desconsiderar os cidadãos enquanto detentores dos interesses de bem-estar social do Estado. Como salienta Milani ao citar Dagnino (2002),

“a legitimidade da representação política dos interesses da sociedade civil não pode ser compreendida como um cheque em branco, autorizando os governos atuarem sem constrangimentos e cuja cobrança seria efetivada apenas na eleição seguinte.” (Milani, 2008, p.557).

Aqui se percebe claramente que a participação social é muito mais do que o exercício do voto nas eleições periódicas, ela é um acompanhamento constante das necessidades sociais através da participação popular.

Em relação às respostas que o PROERD pode dar às demandas sociais os pressupostos são muito vagos. Notadamente se percebe um grande interesse pela execução do programa por parte das escolas públicas e privadas, ao mesmo tempo em que o efetivo destinado à realização do programa pela PMDF é muito pequeno. Atualmente o efetivo do PROERD conta com 12 policiais militares, conforme informações prestadas na visita técnica para esta pesquisa por parte do Centro de Políticas Públicas (CPP) da PMDF no ano de 2021. A corporação militar deveria levar em consideração o desejo e o anseio popular por mais programas que sejam capazes de estabelecer uma comunicação efetiva entre sociedade e segurança pública. Assim, se percebe que o modelo de policiamento comunitário, o qual o PROERD se insere, ainda é bastante incipiente na PMDF e no Brasil de forma que se investe muito mais no estilo de policiamento repressivo do que nos aspectos de prevenção.

O fato de não ter modelos de participação social efetivos como sugestões; avaliações após realização do programa; ouvidorias relacionadas ao PROERD e/ou propagandas institucionais que promovam o programa para a sociedade despertar o interesse em procurar informações é um aspecto bastante negativo no que tange o distanciamento da sociedade civil e sua interferência positiva no processo. A ausência desses aspectos contribui para que a população não seja um ente participativo e ativo no desenvolvimento da política pública do PROERD.

Ainda sobre esse aspecto, Milani reforça que “a participação cidadã na prestação de serviços sociais pode aumentar a qualidade dos resultados obtidos ao contrapor-se às formas monopolistas de produção de serviços sociais”, Milani (2008).

Assim como salienta o autor, pode-se entender que, para haja melhoria dos serviços públicos prestados à população, se faz necessário uma forte interação entre sociedade civil e instituições prestadoras de políticas públicas.

#### **3.4.4 Arranjos Institucionais de controle da atividade policial relacionados ao PROERD**

Os arranjos institucionais complexos das atividades de segurança pública também podem ser percebidos através do controle da atividade policial por diversos órgãos institucionais. Como o PROERD está inserido no âmbito da PMDF vale a pena lembrar que atuação do policial como burocrata de rua está sujeita ao controle de diversos órgãos que tem o papel de proporcionar ao cidadão, receptor da política pública, a segurança de estar tendo uma prestação de serviço que em qualquer nível de abuso ou extrapolação das competências do agente público ou da corporação, possa requerer prontamente uma fiscalização e a punição efetiva para atos que não sejam condizentes com aquilo que se espera de um policial na execução de uma política pública.

Para enriquecer essa temática sobre os arranjos institucionais de controle CHRISTINE disserta que:

"atualmente, atividade descrita como típica de controle externo e a investigação independente. Todavia, não se escasseiam aí as atividades e podem ser intercaladas com outras descritas, próprias de ambos os controles: recepção; encaminhamento e acompanhamento da demanda; apoio a vítima; retorno ao queixante; capacitação de pessoal interno e externo; prevenção de omissões; ação recomendatória. (CHRISTINE, 2008, p.36).

Em seu trabalho sobre o relacionamento entre o controle interno e externo da PMDF, suas motivações e perspectivas, a autora elenca uma série de órgãos de controle que atuam de maneira constante na atividade policial e que naturalmente poderiam interferir diretamente no PROERD caso alguma situação extrapole os limites legais.

Os órgãos que desempenham o controle interno e externo da atividade policial são:

Câmara legislativa do Distrito Federal (CLDF); Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT); Defensoria Pública do Distrito Federal; Ordem dos Advogados do Brasil - Distrito Federal; Polícia Civil do Distrito Federal; Unidades de Polícia Militar; Corregedoria da Polícia Militar do Distrito Federal; Auditoria Militar do Distrito Federal e Tribunal de Justiça do Distrito Federal. (CHRISTINE, 2008).

Todos esses órgãos citados pela autora conformam um bom espaço amostral da relação que articulam os arranjos institucionais complexos de atuação da corporação. Todos eles são de extrema relevância para o processo de gestão do PROERD na PMDF, tendo em vista que a relação com os diversos órgãos que compõem atuação policial ajudam a implementação do PROERD enquanto política pública. E essa relação deveria ser tão produtiva a ponto de permitir a geração de uma série de dados que estipulassem um modelo de atuação com maior clareza no que diz respeito à produção documental.

Sobre o aspecto da gestão, a forte presença do modelo clássico hierárquico militar ainda deixa os processos intermediários de planejamento muito obscuros. Como o foco está direcionado para a execução da política pública, para a práxis, naturalmente algumas etapas da produção de conhecimento e desenvolvimento da política pública vão se perdendo pelo caminho.

#### **4. ANÁLISE DE CONTEÚDO DOS RELATÓRIOS DE GESTÃO PMDF DOS ANOS DE 2009 A 2019.**

Os relatórios de gestão da PMDF são documentos oficiais da corporação que estão disponíveis no sítio de internet da PMDF e avaliam diversos aspectos relacionados às informações das atividades finalísticas da corporação e dos processos gerais de gestão das diversas atividades desenvolvidas pelo órgão.

Este trabalho tem por escopo focar apenas aos aspectos relacionados às citações da gestão PROERD nos relatórios de gestão. Será possível entender como o programa é citado nos relatórios e quais são os dados de interesse para esta pesquisa do ponto de vista da gestão.

Para uma melhor compreensão, decidiu-se extrair uma série de relatórios disponíveis no endereço eletrônico da PMDF dos anos de 2009, ano que se iniciou a disponibilização dos relatórios de gestão no sítio oficial da PMDF, até o ano de 2019. Essa delimitação de documentos possibilitará a análise de uma década do PROERD.

Para que os objetivos desta pesquisa em relação a esses relatórios sejam mais bem entendidos, a análise dos deles se dará através do estudo das tabelas abordando 10 (dez) dimensões, quais sejam: 1) número total de participantes, 2) indicação do ciclo do PROERD, 3) quantidade de estudantes de escolas públicas, 4)

quantidade de estudantes de escolas particulares, 5) quantidade de escolas públicas, 6) quantidade de escolas particulares, 7) quantidade de policiais militares empregados no PROERD, 8) formação de continuada dos policiais militares instrutores do PROERD, 9) a citação de estratégias para execução ou melhorias na gestão do PROERD e 10) a avaliação do programa por parte dos estudantes que fizeram o PROERD.

Segue abaixo a relação das tabelas com os dados relacionados aos 10 aspectos de interesse pesquisados com a finalidade de obter dados sobre a gestão PROERD e o envolvimento da sociedade frente aos desafios de um programa educacional gerido pela PMDF.

**Tabela 1-Relatório de Gestão PMDF ano 2009.**

<b>Conteúdo dos Relatórios.</b>	<b>Resultado</b>
Número total de estudantes participantes.	38000 (trinta e oito mil) crianças atendidas pelo PROERD em todo o DF.
Indicação dos Ciclos do PROERD.	Não foi mencionado no relatório.
Quantitativo de estudantes das Escolas Públicas.	Não foi mencionado no relatório.
Quantitativo de estudantes de Escolas Particulares.	Não foi mencionado no relatório.
Quantidade de Escolas Públicas.	O relatório cita que todos os alunos que fizeram o PROERD neste ano são oriundos de escola pública, porém não citou quais foram.
Quantidade de Escolas Particulares	O relatório não fez referência à participação de estudantes de escolas particulares.
Quantidade de policiais empregados no PROERD no ano.	Não foi mencionado no relatório.
Formação continuada dos policiais militares instrutores do PROERD	Não foi mencionada no relatório.
Citação de estratégias para execução ou melhoria de gestão do PROERD.	Não foi mencionada no relatório.

Avaliação do programa por parte dos estudantes que fizeram o PROERD.	Não foi mencionada no relatório.
--	----------------------------------

Fonte: <https://www.pmdf.df.gov.br/index.php/acoes-e-programas/auditoria/prestacao-de-contas/24306-relatorio-de-gestao-2009>

**Tabela 2- Relatório de Gestão PMDF ano 2010.**

<b>Conteúdo dos Relatórios.</b>	<b>Resultado</b>
Número total de estudantes participantes.	52000 (cinquenta e dois mil) crianças atendidas pelo PROERD em todo o DF.
Indicação dos Ciclos do PROERD.	Não foi mencionado no relatório.
Quantitativo de estudantes das Escolas Públicas.	Não foi mencionado no relatório.
Quantitativo de estudantes de Escolas Particulares.	Não foi mencionado no relatório.
Quantidade de Escolas Públicas.	Não foi mencionado no relatório.
Quantidade de Escolas Particulares	Não foi mencionado no relatório.
Quantidade de policiais empregados no PROERD no ano.	Não foi mencionado no relatório.
Formação continuada dos policiais militares instrutores do PROERD	Não foi mencionado no relatório.
Citação de estratégias para execução ou melhoria de gestão do PROERD.	Não foi mencionado no relatório.
Avaliação do programa por parte dos estudantes que fizeram o PROERD.	Não foi mencionado no relatório.

Fonte: <https://www.pmdf.df.gov.br/index.php/acoes-e-programas/auditoria/prestacao-de-contas/24337-relatorio-de-gestao-2010>

**Tabela 3— Relatório de Gestão PMDF ano 2011.**

<b>Conteúdo dos Relatórios.</b>	<b>Resultado</b>
Número total de estudantes participantes.	63972 (sessenta e três mil novecentos e setenta e duas) crianças atendidas pelo PROERD em todo o DF.

Indicação dos Ciclos do PROERD.	Não foi mencionado no relatório.
Quantitativo de estudantes das Escolas Públicas.	Não foi mencionado no relatório.
Quantitativo de estudantes de Escolas Particulares.	Não foi mencionado no relatório.
Quantidade de Escolas Públicas.	Não foi mencionado no relatório.
Quantidade de Escolas Particulares	Não foi mencionado no relatório.
Quantidade de policiais empregados no PROERD no ano.	38 (trinta e oito) policiais militares envolvidos durante os meses de março a dezembro de 2011.
Formação continuada dos policiais militares instrutores do PROERD	Não foi mencionado no relatório.
Citação de estratégias para execução ou melhoria de gestão do PROERD.	Não foi mencionado no relatório.
Avaliação do programa por parte dos estudantes que fizeram o PROERD.	Não foi mencionado no relatório.

Fonte: <http://www.pmdf.df.gov.br/index.php/auditoria/prestacao-de-contas/24335-relatorio-de-gestao-2010>

**Tabela 4- Relatório de Gestão PMDF ano 2012.**

<b>Conteúdo dos Relatórios.</b>	<b>Resultado</b>
Número total de estudantes participantes.	31873 (trinta e um mil oitocentos e setenta e três)
Indicação dos Ciclos do PROERD.	Foi realizado o ciclo aplicado às séries iniciais do 1º ao 4º ano; o ciclo do 5º ano e; o ciclo voltado aos pais atendendo 213 participantes.
Quantitativo de estudantes das Escolas Públicas.	8969 (oito mil novecentos e sessenta e nove) estudantes de séries iniciais e 13989 (treze mil novecentos e oitenta e nove) estudantes do 5º ano. Total de estudantes: 22.958 (vinte e dois mil novecentos e cinquenta e oito) estudantes.

Quantitativo de estudantes de Escolas Particulares.	3718 (três mil setecentos e dezoito) estudantes das séries iniciais e 4.984 (quatro mil novecentos e oitenta e quatro) estudantes do 5º ano. Total de estudantes: 8702 (oito mil e setenta e dois) estudantes.
Quantidade de Escolas Públicas.	355 escolas entre públicas e privadas das quais foram abertas 962 (novecentas e sessenta e duas) turmas em escolas públicas.
Quantidade de Escolas Particulares	355 escolas entre públicas e privadas das quais foram abertas 359 (trezentas e cinquenta e nove) turmas em escolas públicas.
Quantidade de policiais empregados no PROERD no ano.	Não foi mencionado no relatório.
Formação continuada dos policiais militares instrutores do PROERD	Não foi mencionado no relatório.
Citação de estratégias para execução ou melhoria de gestão do PROERD.	Não foi mencionado no relatório.
Avaliação do programa por parte dos estudantes que fizeram o PROERD.	Não foi mencionado no relatório.

Fonte: <https://www.pmdf.df.gov.br/index.php/acoes-e-programas/auditoria/prestacao-de-contas/24333-relatorio-de-gestao-2012>

**Tabela 5-Relatório de Gestão PMDF ano 2013.**

<b>Conteúdo dos Relatórios.</b>	<b>Resultado</b>
Número total de estudantes participantes.	68012 (sessenta e oito mil e doze) estudantes em todo o DF.
	55198 (cinquenta e cinco mil cento e noventa e oito) estudantes cursaram o ciclo de séries iniciais do 1º ao 4º ano; 12.814 (doze mil oitocentos e

Indicação dos Ciclos do PROERD.	quatorze) estudantes cursaram o ciclo do 5º ano e; 25 (vinte e cinco) pais cursaram o curso referente ao ciclo de pais.
Quantitativo de estudantes das Escolas Públicas.	No primeiro semestre o relatório informa a quantidade de 55.198 (cinquenta e cinco mil cento e noventa e oito) estudantes que fizeram os cursos do ciclo, porém não discrimina quantos são de escola pública. Já no segundo semestre diferencia que dos 12814 (doze mil oitocentos e quatorze) participantes 9528 (nove mil quinhentos e vinte oito) eram oriundos de escola pública.
Quantitativo de estudantes de Escolas Particulares.	No primeiro semestre o relatório informa a quantidade de 55.198 (cinquenta e cinco mil cento e noventa e oito) estudantes que fizeram os cursos do ciclo, porém não discrimina quantos são de escola privada. Já no segundo semestre diferencia que dos 12814 (doze mil oitocentos e quatorze) participantes 3286 (três mil duzentos e oitenta e seis) eram oriundos de escola particular.
Quantidade de Escolas Públicas.	175 (cento e setenta e cinco) escolas públicas
Quantidade de Escolas Particulares	159 (cento e cinquenta e nove) escolas particulares.
Quantidade de policiais empregados	Não foi mencionado no relatório.

no PROERD no ano.	
<p>Formação continuada dos policiais militares instrutores do PROERD</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Congresso internacional sobre drogas Lei, Saúde e Sociedade - 03 a 05 de maio de 2013. (08 policiais);</li> <li>• Fórum: Drogas, justiça e redes sociais - 13 a 14 de junho (06 policiais);</li> <li>• Workshop do CRFDF (Conselho Regional de Farmácia do Distrito Federal), Observatório do crack da Confederação Nacional dos Municípios e Polícia Militar do Distrito Federal - 25 de junho de 2013. (250 participantes entre policiais, membros dos conselho de farmácia, do observatório e dos municípios).</li> <li>• I Simpósio de Políticas Sobre Drogas e Pedofilia - 08 a 12 de julho de 2013. (46 policiais);</li> <li>• Concurso de cartazes e vídeos realizados pela SENAD. Agosto/setembro de 2013. (03 policiais).</li> <li>• Workshop de Atualização Nacional de Mentores e Facilitadores para o Currículo Caindo na Real - Centro de treinamento do RS - 11 a 15</li> </ul>

	<p>de novembro de 2013. (10 policiais).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Curso Nacional de Formação de Instrutor PROERD - 28/01/2013 a 08/02/2013 em Brasília. (42 policiais participantes).</li> <li>• Curso Nacional de Formação de Mentor PROERD - 23 a 27 de setembro de 2013 em Brasília. (42 policiais participantes).</li> </ul>
Citação de estratégias para execução ou melhoria de gestão do PROERD.	Não foi mencionado no relatório.
Avaliação do programa por parte dos estudantes que fizeram o PROERD.	Não foi mencionado no relatório.

Fonte: <https://www.pmdf.df.gov.br/index.php/acoes-e-programas/auditoria/prestacao-de-contas/24334-relatorio-de-gestao-2013>

**Tabela 6- Relatório de Gestão PMDF ano 2014.**

<b>Conteúdo dos Relatórios.</b>	<b>Resultado</b>
Número total de estudantes participantes.	30140 (trinta mil cento e quarenta) estudantes em todo o DF.
Indicação dos Ciclos do PROERD.	Todos os alunos atendidos em 2014, segundo o relatório de gestão, foram do ciclo de PROERD para séries iniciais do 1º ao 4º do ensino fundamental.
Quantitativo de estudantes das Escolas Públicas.	Não foi mencionado no relatório.
Quantitativo de estudantes de Escolas Particulares.	Não foi mencionado no relatório.
Quantidade de Escolas Públicas.	139 (cento e trinta e nove) escolas públicas.

Quantidade de Escolas Particulares	125 (cento e vinte e cinco) escolas particulares.
Quantidade de policiais empregados no PROERD no ano.	Não foi mencionado no relatório.
Formação continuada dos policiais militares instrutores do PROERD	Não foi mencionado no relatório.
Citação de estratégias para execução ou melhoria de gestão do PROERD.	Não foi mencionado no relatório.
Avaliação do programa por parte dos estudantes que fizeram o PROERD.	Não foi mencionado no relatório.

Fonte: <https://www.pmdf.df.gov.br/index.php/acoes-e-programas/auditoria/prestacao-de-contas/24307-relatorio-de-gestao-2014>

**Tabela 7- Relatório de Gestão PMDF ano 2015.**

<b>Conteúdo dos Relatórios.</b>	<b>Resultado</b>
Número total de estudantes participantes.	20992 (vinte mil novecentos e sessenta e dois) estudantes em todo o DF.
Indicação dos Ciclos do PROERD.	Todos os alunos atendidos em 2015, segundo o relatório de gestão, foram do ciclo de PROERD para séries iniciais do 1º ao 4º do ensino fundamental.
Quantitativo de estudantes das Escolas Públicas.	Não foi mencionado no relatório.
Quantitativo de estudantes de Escolas Particulares.	Não foi mencionado no relatório.
Quantidade de Escolas Públicas.	108 (cento e oito) escolas públicas.
Quantidade de Escolas Particulares	66 (sessenta e seis) escolas particulares.
Quantidade de policiais empregados no PROERD no ano.	Não foi mencionado no relatório.
Formação continuada dos policiais militares instrutores do PROERD	Prevenção e repressão às Drogas – Curso aplicado pelos instrutores e

	mentores de PROERD aos policiais do curso de Formação de Praças e no Curso de Aperfeiçoamento de Praças de 2015. (910 policiais fizeram os cursos).
Citação de estratégias para execução ou melhoria de gestão do PROERD.	Não foi mencionado no relatório.
Avaliação do programa por parte dos estudantes que fizeram o PROERD.	Não foi mencionado no relatório.

Fonte: <https://www.pmdf.df.gov.br/index.php/acoes-e-programas/auditoria/prestacao-de-contas/24304-relatorio-de-gestao-2015>

**Tabela 8- Relatório de Gestão PMDF ano 2016.**

<b>Conteúdo dos Relatórios.</b>	<b>Resultado</b>
Número total de estudantes participantes.	25520 (vinte e cinco mil duzentos e vinte) estudantes de todo o DF.
Indicação dos Ciclos do PROERD.	Todos os alunos atendidos em 2016, segundo o relatório de gestão, foram do ciclo de PROERD para séries iniciais do 1º ao 4º do ensino fundamental.
Quantitativo de estudantes das Escolas Públicas.	Não foi mencionado no relatório.
Quantitativo de estudantes de Escolas Particulares.	Não foi mencionado no relatório.
Quantidade de Escolas Públicas.	106 (cento e seis) escolas públicas.
Quantidade de Escolas Particulares	58 (cinquenta e oito) escolas particulares.
Quantidade de policiais empregados no PROERD no ano.	Não foi mencionado no relatório.
Formação continuada dos policiais militares instrutores do PROERD	Não foi mencionado no relatório.
Citação de estratégias para execução ou melhoria de gestão do PROERD.	Não foi mencionado no relatório.

Avaliação do programa por parte dos estudantes que fizeram o PROERD.	Não foi mencionado no relatório.
--	----------------------------------

Fonte: <http://www.pmdf.df.gov.br/index.php/auditoria/prestacao-de-contas/24305-relatorio-de-gestao-2016>

**Tabela 9- Relatório de Gestão PMDF ano 2017.**

<b>Conteúdo dos Relatórios.</b>	<b>Resultado</b>
Número total de estudantes participantes.	17541 (dezessete mil quinhentos e quarenta e um) estudantes de todo o DF.
Indicação dos Ciclos do PROERD.	Os alunos atendidos em 2017, segundo o relatório de gestão, foram do ciclo de PROERD para séries iniciais do 1º ao 4º do ensino fundamental e do ciclo PROERD do 5º ao 7º ano.
Quantitativo de estudantes das Escolas Públicas.	9482 (nove mil quatrocentos e oitenta e dois) estudantes de escola pública.
Quantitativo de estudantes de Escolas Particulares.	6031 (seis mil e trinta e um) estudantes de escola particular.
Quantidade de Escolas Públicas.	66 (sessenta e seis) escolas públicas.
Quantidade de Escolas Particulares	51 (cinquenta e uma) escolas particulares.
Quantidade de policiais empregados no PROERD no ano.	Não foi mencionado no relatório.
Formação continuada dos policiais militares instrutores do PROERD	Não foi mencionado no relatório.
Citação de estratégias para execução ou melhoria de gestão do PROERD.	Não foi mencionado no relatório.
Avaliação do programa por parte dos estudantes que fizeram o PROERD.	Não foi mencionado no relatório.

Fonte: <https://www.pmdf.df.gov.br/index.php/acoes-e-programas/auditoria/prestacao-de-contas/21894-relatorio-de-gestao-de-2017>

Tabela 10-Relatório de Gestão PMDF ano 2018.

Conteúdo dos Relatórios.	Resultado
Número total de estudantes participantes.	15334 (quinze mil trezentos e trinta e quatro) estudantes de todo o DF.
Indicação dos Ciclos do PROERD.	Não foi mencionado no relatório.
Quantitativo de estudantes das Escolas Públicas.	Não foi mencionado no relatório.
Quantitativo de estudantes de Escolas Particulares.	Não foi mencionado no relatório.
Quantidade de Escolas Públicas.	Citou apenas o total de 119 escolas sem fazer distinção entre escolas públicas e particulares.
Quantidade de Escolas Particulares	Citou apenas o total de 119 escolas sem fazer distinção entre escolas públicas e particulares.
Quantidade de policiais empregados no PROERD no ano.	Não foi mencionado no relatório.
Formação continuada dos policiais militares instrutores do PROERD	<p>Fez a previsão do curso de Instrutores do PROERD, porém não informou se o curso foi realizado e quantos policiais fizeram.</p> <p>Foram planejados diversos eventos como a Formatura Geral do PROERD, a Conferência PROERD 20 anos e o Curso de Formação de Instrutores.</p>
Citação de estratégias para execução ou melhoria de gestão do PROERD.	Foram desenvolvidas junto a seção de projetos do CPP (Centro de Políticas Públicas da PMDF), projetos para aquisição de camisetas para alguns programas e cartilhas para o PROERD. Além de trabalhar na elaboração de projeto básico para

	<p>realização do Curso de Formação de Instrutores, Formatura Geral do PROERD e Conferência 20 anos do programa.</p> <p>Ainda no relatório de gestão foi mencionada a contratação de empresas de tendas para a realização do evento de 20 anos do PROERD. O valor da contratação foi de 17.206,00 (dezesete mil duzentos e sessenta reais).</p>
Avaliação do programa por parte dos estudantes que fizeram o PROERD.	Não foi mencionado no relatório.

Fonte: <https://www.pmdf.df.gov.br/index.php/acoes-e-programas/auditoria/prestacao-de-contas/23149-relatorio-de-gestao-2018>

**Tabela 11-Relatório de Gestão PMDF ano 2019.**

<b>Conteúdo dos Relatórios.</b>	<b>Resultado</b>
Número total de estudantes participantes.	Os números relacionados aos participantes do PROERD no ano de 2019 não foram especificados no relatório de gestão da PMDF, posto que dizem respeito aos programas sociais: Teatro Rodovia, Lobo Guará, Prealg, Programa Educar para Cidadania e PROERD. O total de pessoas atendidas em todos esses programas sociais foi de 94744 (noventa e quatro mil setecentos e quarenta e quatro).
Indicação dos Ciclos do PROERD.	Não foi mencionado no relatório.
Quantitativo de estudantes das Escolas Públicas.	Não foi mencionado no relatório.
Quantitativo de estudantes de	Não foi mencionado no relatório.

Escolas Particulares.	
Quantidade de Escolas Públicas.	Não foi mencionado no relatório.
Quantidade de Escolas Particulares	Não foi mencionado no relatório.
Quantidade de policiais empregados no PROERD no ano.	Não foi mencionado no relatório.
Formação continuada dos policiais militares instrutores do PROERD	Não foi mencionado no relatório.
Citação de estratégias para execução ou melhoria de gestão do PROERD.	Não foi mencionado no relatório.
Avaliação do programa por parte dos estudantes que fizeram o PROERD.	Não foi mencionado no relatório.

Fonte: <https://www.pmdf.df.gov.br/index.php/acoes-e-programas/auditoria/prestacao-de-contas/27043-relatorio-de-gestao>

## 5. RESULTADOS.

Apresentam-se aqui os resultados das perspectivas pré-selecionadas a partir de dez aspectos atinentes ao PROERD com a finalidade de obter dados referentes à gestão do programa no âmbito da PMDF. Em relação aos relatórios de gestão da PMDF de 2009 a 2019, serão tratados na metodologia de extração das informações os dados quantitativos e qualitativos que possam traduzir os números e dimensões desta pesquisa. A seguir serão demonstrados de maneira estruturada e por tópicos relacionados às dimensões estudadas.

### 5.1 Quanto ao número total de estudantes participantes do PROERD em cada ano.

O total de participantes do PROERD de 2009 a 2019 foi de 363.339 (trezentos e sessenta e três mil trezentos e trinta e nove) estudantes atendidos, segundo os relatórios de gestão. Ficou de fora dessa conta o relatório de 2019 que não especificou entre os 94.744 (noventa e quatro mil setecentos e quarenta e quatro) participantes, quais eram realmente do PROERD. Dessa maneira, não foi possível acrescentar ao número total de participantes do PROERD a exatidão dos números pelo fato de poder contaminar a contagem dos relatórios com dados de outro

programa social desenvolvido pela corporação. Mesmo assim, o número de participantes é bastante expressivo levando em consideração o fato de que o programa existe desde 1998 e até o ano de 2008 não havia ferramentas de transparência por parte da corporação que permitisse ao leitor ou ao pesquisador averiguar a quantidade de estudantes que realizaram esses cursos. Cabe ressaltar que a estimativa da PMDF (o termo estimativa aqui é empregado por não ser possível obter esses dados da corporação com exatidão, sendo apenas postagens institucionais) é de que mais de 700 mil estudantes já realizaram o PROERD. Analisando os dados dos relatórios de gestão, conclui-se que esse dado seria um número possível de ser alcançado levando em consideração a média de 36.333 candidatos por ano de participantes por edição.

**Gráfico 1 – Estudantes por ano.**



Gráfico 2 – Estudantes por ano.



Ao observar os gráficos, percebe-se que nos anos de 2015 adiante a quantidade de estudantes atendidos caiu consideravelmente em relação aos anos anteriores. Os relatórios de gestão não abordaram esse assunto e as possíveis causas dessa queda no número de participantes. Caso os relatórios de gestão informassem com mais clareza a quantidade de policiais empregados e a quantidade de turmas distribuídas para cada agente de implementação da política pública poderia ser traçada uma hipótese relacionada à quantidade de efetivo que aplica o PROERD, porém não é possível fazer esta inferência neste trabalho por falta de dados.

Outra hipótese relacionada a esses dados de alunos/ano poderia ser discutida através da existência de possíveis documentos que informassem a quantidade de matrículas prévias do PROERD por ano, série, ciclo, etc. A falta desse elemento de planejamento prévio prejudica a clareza das informações que, de alguma forma, poderiam trazer respostas programáticas claras para a contagem desses números. Logo, fica extremamente difícil explicar situações contidas no gráfico como, por exemplo: por que em 2013 ocorreu a frequência de mais de sessenta e oito mil pessoas e em 2019 não há nenhum registro nos relatórios de gestão? Essa e outras respostas só seriam possíveis com informações prévias de quantas pessoas a PMDF pretendia matricular no ano seguinte, quais os investimentos no programa

para o exercício posterior, entre outros dados de planejamento que dessem conta de dialogar com projeção e execução do programa.

## **5.2 Indicações dos Ciclos do PROERD.**

Os ciclos do PROERD são importantes para pode entender qual foi a série e qual faixa etária foi trabalhada durante a execução dos programas.

De 2009 a 2011 os relatórios não trouxeram informações referentes ao ciclo em que o PROERD foi aplicado.

Nos anos de 2012 e 2013 foram explorados o ciclo das séries iniciais do 1º ao 4º ano, o ciclo do 5º ano e o ciclo voltado para os pais.

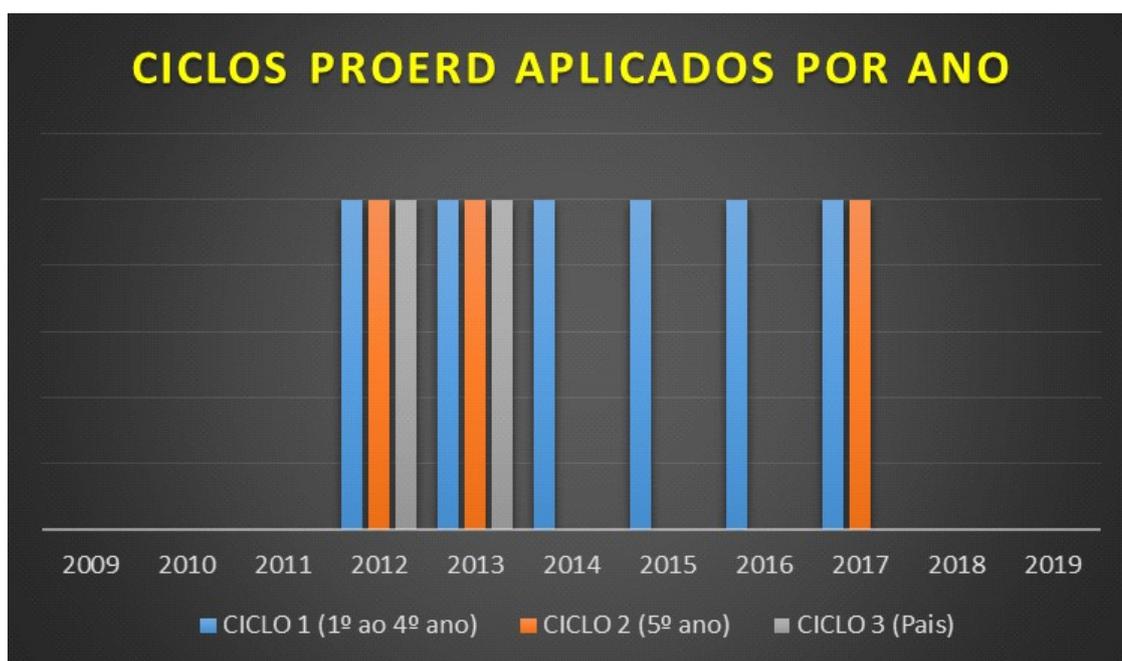
Nos anos de 2014 a 2016 o PROERD dedicou a execução para o ciclo das séries iniciais do 1º ao 4º ano.

No ano de 2017 o programa trabalhou com dois ciclos: o das séries iniciais do 1º ao 4º ano e o ciclo do currículo do 5º ano.

Nos anos de 2018 e 2019 os relatórios de gestão não mencionaram quais foram os ciclos trabalhados pelo PROERD.

É possível notar na disposição dos dados que os ciclos não apresentam um critério lógico de determinação de aplicação pela gestão do PROERD. O caráter é totalmente discricionário, o qual determina que ciclo será usado no programa. O relatório não aponta informações que expliquem o motivo das escolhas dos ciclos de aplicação do programa pela gestão do PROERD. Seria bastante pertinente encontrar informações que pudessem justificar a predominância de um ciclo em relação a outro. Como não há nenhuma informação a respeito, uma hipótese poderia ganhar relevância: as solicitações escolares. É possível que os pedidos escolares sejam um motivo para esse emprego, porém não há informações que contenham o número de solicitações e quais as demandas de faixa etária e série escolar.

Gráfico 3 – Ciclos de PROERD aplicados por ano.



Ao analisar a disposição dos ciclos no gráfico, nota-se uma clara preferência pela execução do currículo do ciclo 1 (1º ao 4º ANO). Isso se nota observando a persistência deste ciclo entre 2012 até 2017.

### 5.3 Quantitativos de estudantes e de escolas públicas e privadas.

As informações sobre esses quatro tópicos das tabelas de análise dos relatórios de gestão elucidam o direcionamento do público-alvo da política pública. Saber qual a maior incidência entre as escolas públicas e privadas possibilita uma série de inferências possíveis sobre execução do programa.

Em diversos anos o dado sobre estudantes de escola pública e escola privada e os cursos realizados nelas não foram mencionados nos relatórios de gestão. Uma grave falha para análise dos dados da política pública, pois não orientam os leitores do relatório para uma compreensão do universo de usuários finais ao qual se destina a política pública.

De 2009 a 2011 os relatórios não mencionam qualquer tipo de distinção entre estudantes de escolas públicas ou escolas privadas e nem a quantidade de escolas públicas ou privadas.

Em 2012 o relatório discriminou claramente o quantitativo de estudantes de escolas públicas e escolas particulares. O número de 22.958 estudantes de escola

pública fez o PROERD naquele ano. A quantidade de 8702 estudantes de escola privada concluiu o programa na mesma época.

Em relação à quantidade de escolas que fizeram o projeto no ano de 2012 o autor não fez distinção em relação ao tipo de escola: é pública ou particular. Nessa contagem o número total foi de 355 escolas. O relatório de gestão, porém, fez distinção em relação a quantidade de turmas em escolas públicas e particulares. Foram 962 turmas em escolas públicas e 359 em escolas particulares.

Em 2013 o curso foi realizado em dois semestres distintos. No primeiro semestre o relatório não fez distinção entre estudantes de escolas públicas e privadas, apenas deu o número total de participantes. No segundo semestre o relatório menciona que 9528 estudantes eram oriundos de escola pública e que 3286 eram de escola particular.

Ainda no ano de 2013 o relatório discrimina claramente quantas escolas públicas participaram do projeto (175) e quantas escolas particulares (159) também.

No ano de 2014 o relatório de gestão não cita a quantidade de alunos por escola pública ou privada, apenas discrimina a quantidade de escolas públicas e privadas que participaram do PROERD. No total foram 139 escolas públicas e 125 escolas particulares.

No ano de 2015 ocorreu algo semelhante ao ano anterior, posto que o relatório não trouxe informações atinentes a quantidade de estudantes de escola pública e privada que realizaram o PROERD, apenas discriminou a quantidade de escolas públicas e particulares que participaram do programa. Em 2015 no total foram 108 escolas públicas e 66 escolas particulares.

No ano de 2016 o relatório também não se debruçou em fazer a distinção entre estudantes de escola pública e escola particular que fizeram o PROERD, o relatório apenas estabeleceu a quantidade de escolas públicas e privadas que participaram do programa. No ano de 2016 foram 106 escolas públicas e 58 escolas particulares participantes do PROERD.

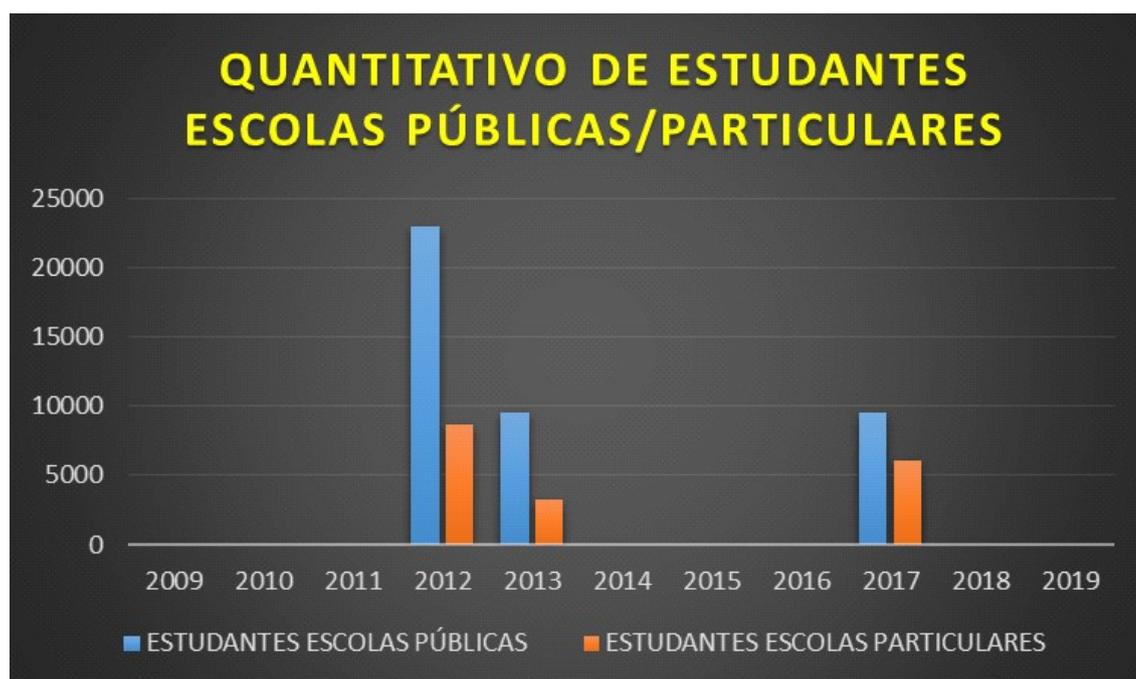
No ano de 2017 houve uma clara distinção entre estudantes de escola pública e privada que fizeram PROERD. No total foram 9482 estudantes de escola pública e 6031 estudantes de escola particular.

Em relação à quantidade de escolas o relatório de gestão de 2017 também fez uma clara distinção. Foram 66 escolas públicas e 51 escolas particulares.

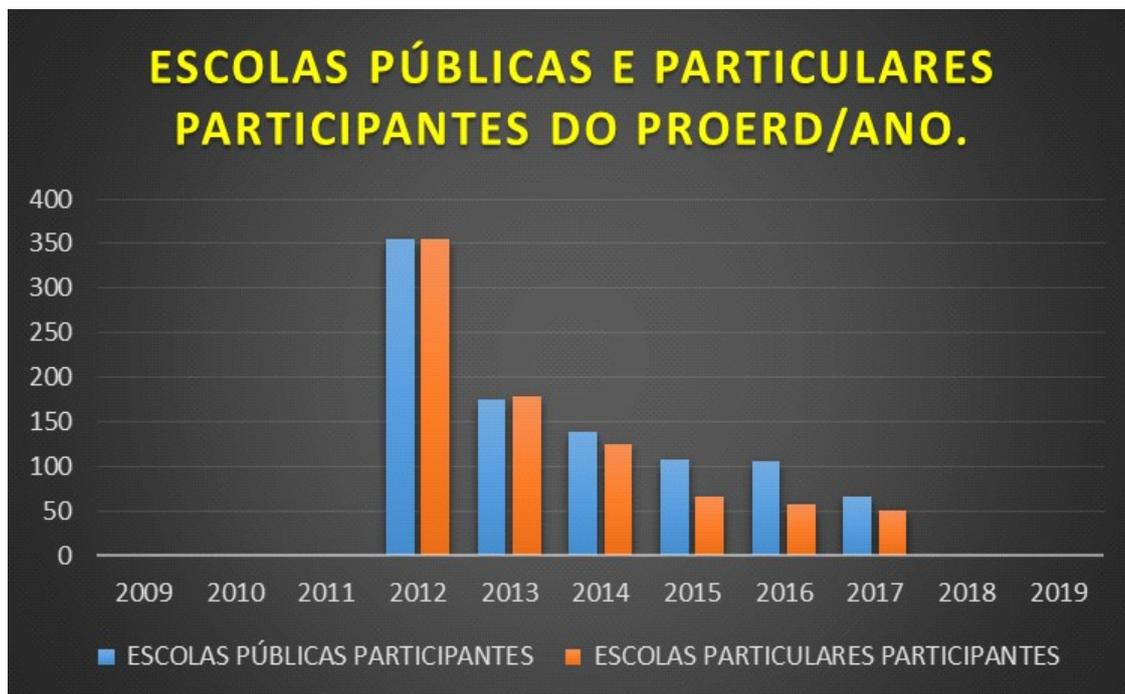
Nos anos de 2018 e 2019 os relatórios de gestão não indicaram nenhuma informação sobre distinção entre alunos de escola pública e privada e muito menos quantas foram as escolas públicas e privadas participantes do PROERD. Infelizmente são dados que não colaboram com a interpretação dos dados de implementação da política pública.

Ao observar a série histórica dos relatórios de gestão é possível perceber que não houve uma sistematização das informações prévias que deveriam ser colocadas em cada ano sobre os dados do programa. O item escolhido para esta pesquisa, o qual se está debatendo, ou seja, a quantidade de escolas públicas ou privadas atendidas, não foi um critério adotado para se repercutir em todos os relatórios de gestão. Naturalmente, é perceptível que a falta de critérios de dados e informações não alimenta a pesquisa sobre a forma como se geriu essa relação com as escolas.

**Gráfico 4 – Quantitativo de estudantes de escolas públicas e particulares.**



**Gráfico 5 – Quantitativo de escolas públicas e particulares participantes do PROERD/ano.**



Pode-se inferir da análise dos gráficos que a quantidade de estudantes de escolas públicas tende a ser a maioria. No gráfico entre alunos da rede pública e particular, o dado distintivo é claro sobre essa maioria em relação aos alunos de escolas públicas. Porém, ao analisar o gráfico sobre o quantitativo de escolas públicas e particulares que realizaram o PROERD, mesmo as escolas privadas com uma quantidade menor de escolas escolhidas para o desenvolvimento do projeto, não se pode dizer que exista uma alta preferência pelas escolas públicas. Se forem colocadas em discussão questões relacionadas à pobreza; exposição a um ambiente com maior oferta de drogas; a menor referência de polícia comunitária entre os estudantes; a escola particular se sobressai quanto a quantidade de oferta. Isso pode demonstrar que no momento da implementação do PROERD nas escolas talvez não se tenha levado em consideração informações contidas em relatórios públicos relacionados dados estatísticos relevantes relacionados à questão do consumo e uso de drogas. Um exemplo que poderia ser abordado pela gestão do programa seria a utilização de dados da pesquisa nacional de saúde nas escolas de 2015 que, em termos percentuais, poderia ser citada para justificar a escolha das escolas. Outro dado que não foi explicitado nos relatórios de gestão em relação a escolha da grande quantidade de escolas particulares em comparação à quantidade

de escolas públicas diz respeito a questão da ausência dos dados de estatísticas criminais relacionadas ao tema das drogas da Secretaria de Segurança Pública, que a PMDF tem acesso, e poderia aplicar como critério de seleção regional das escolas e cidades com maior demanda.

Percebe-se, no entanto, que os relatórios de gestão não apontam critérios objetivos para a escolha das escolas que receberão o programa e, também, não foram citadas as solicitações para o emprego do programa nas escolas feitas através de ofícios, ligações ou contatos por correio eletrônico. Esses últimos mecanismos são citados no site da PMDF e na cartilha do PROERD como forma de solicitar a atuação do programa, porém os relatórios de gestão não citam se foram feitos por esses mecanismos e qual a incidência quantitativa de cada tipo de pedido: quantos por e-mail, por telefone, ofícios, etc.

#### **5.4 Quantidades de policiais empregados no PROERD no ano.**

Em relação à quantidade de policiais empregados na execução do PROERD, o relatório de gestão é muito falho. O único ano em que foi citado o quantitativo de policiais que trabalhavam no programa foi o ano de 2011 com 38 policiais citados. Os relatórios não apresentam nenhum outro tipo de dado sobre a questão de produtividade e da distribuição total do trabalho entre os policiais, informando quantas turmas cada policial ficou responsável no ano, por exemplo.

Sem a posse dessas informações sobre o efetivo policial fica difícil saber informar e avaliar se a quantidade de policiais militares foi adequada à quantidade de turmas. Outro fator importante a se saber é se o número de policiais aumentou ou diminuiu com o decorrer dos anos. Pela curva decrescente do número de estudantes atendidos tende-se a interpretar que a quantidade de policiais também diminuiu, porém isso não foi citado no relatório.

#### **5.5 Formação continuada dos policiais militares instrutores do PROERD.**

Quanto a esse tópico de análise, os relatórios de gestão da PMDF relacionados ao PROERD deixam muito a desejar. Apenas no ano de 2013 e 2018 foram percebidas ações destinadas a esse item fundamental do processo de gestão

de pessoas. Porém, como já havia sido citado anteriormente quanto à falta de dados do efetivo, esse item da pesquisa fica bastante precarizado pela falta de informações ou até mesmo de ações efetivas da instituição quanto aos aspectos da formação contínua dos policiais.

### **5.6 Citações de estratégias para execução ou melhoria de gestão do PROERD.**

Segue outro item que carece de informações. Apenas no ano de 2018 foi possível observar algum tipo de sinalização de estratégias de gestão para a melhoria da execução do programa, como projetos básicos para aquisição de camisas, formação continuada dos instrutores e compra de tendas. Os relatórios de outros anos não citam as aquisições de recursos materiais, nem tampouco as ações de gestão de pessoas para a melhoria do emprego dos recursos humanos que atuam no programa. Quanto à parte de planejamento estratégico; plano de ações; ordens de serviço; escalas; os relatórios não abordaram quaisquer estratégias. Nos relatórios analisados não foram encontrados dados referentes a investimentos da corporação em propagandas em meios de comunicação de massa e tampouco campanhas de promoção do PROERD nas redes sociais e site da corporação.

Ao fazer a pesquisa bibliográfica para esta pesquisa foi encontrado um documento apenas citando uma licitação através de um pregão eletrônico, o qual permitiu a compra de 74.140 camisetas para utilização nos programas sociais PREGÃO ELETRÔNICO nº 16 (2016)<sup>8</sup>, porém não necessariamente foram compras específicas para o PROERD. Os relatórios de gestão não apontam números expressivos que apontem a utilização destes materiais nos anos de 2017, 2018 e 2019.

Pode-se inferir que essa falta de clareza na estratégia de execução e de informação dos processos sejam sintomas das falhas de gestão do PROERD por falta de uma sistematização gerencial, pois não há de se imaginar que o programa tenha funcionado por tanto tempo sem as devidas reflexões e avaliações internas dos processos de gestão. A coordenação do programa perdeu a oportunidade de

---

<sup>8</sup> Pregão Eletrônico para aquisição de camisetas para os programas sociais PMDF. Disponível em: [http://www.pmdf.df.gov.br/images/Institucional/Transparencia/Licitacoes/Pregao\\_Eletronico\\_n\\_11-2016\\_Sacolas\\_e\\_Camisetas-EDITAL.pdf](http://www.pmdf.df.gov.br/images/Institucional/Transparencia/Licitacoes/Pregao_Eletronico_n_11-2016_Sacolas_e_Camisetas-EDITAL.pdf). Acesso em: 04 jul. 2023.

registrar em seus relatórios gerenciais as informações que pudessem subsidiar maiores investimentos públicos, análises empíricas, panoramas de ação e justificativas para a manutenção e suporte de suas demandas.

### **5.7 Avaliações do programa por parte dos estudantes que fizeram o PROERD.**

Entre todos os itens analisados, o que mais salta aos olhos nesta pesquisa é o fato de não se ter nenhuma referência às avaliações externas sobre o programa. Essas informações seriam úteis para se extrair impressões do público externo sobre a execução do programa. Sendo assim, a inexistência avaliativa do público externo em todos esses anos de execução do PROERD pode ter trazido à gestão a sensação de que a implementação estava boa e não precisou de ajustes.

Sem um plano de avaliação da política pública não é possível saber realmente o grau de relevância social que ela possui e como o programa é visto pela sociedade perante vários aspectos como: confiança, efetividade, adequação do currículo, tempo de execução, informações sobre o policial que aplica o curso, nível de empatia, aceitação da polícia militar no ambiente escolar, etc. Enfim, há uma série de possibilidades de avaliação interna que poderiam ser exploradas a partir da extração de dados de avaliações externas. Esse é um ponto negativo dos relatórios de gestão: não conseguiram demonstrar o critério avaliação dentro das suas ferramentas de análise.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.**

O Programa Educacional de Resistência às Drogas é inegavelmente conhecido no âmbito social. É possível perceber em buscas simples pela internet que o programa é amplamente citado. Este trabalho se preocupou em desvendar se essa popularidade do programa se conectou ao seu desempenho no cotidiano em termos de gestão de política pública. Um programa que tem como estimativa de alcance números próximos a um quarto da população do Distrito Federal merece uma atenção institucional muito aprofundada sobre os mecanismos que o colocam nesse patamar.

Ao analisar os relatórios de gestão da PMDF dos anos de 2009 até 2019, que contêm informações sobre as subunidades da instituição, a expectativa era a de obter informações capazes de responder os objetivos gerais e específicos desta pesquisa, porém foi identificado cientificamente que várias lacunas procedimentais, do ponto de vista da gestão pública, não foram citadas nos relatórios de gestão.

A análise dos dados dos relatórios não conseguiu encontrar muitas das respostas que a pesquisa buscava e que poderiam consolidar o programa como um exemplo de gestão administrativa e de política pública. O programa pecou na transparência das informações, na divulgação das ações e na inexistência de uma massa de dados capaz de se reconectar com aqueles participantes de outrora, que poderiam avaliar a eficácia do programa em suas bases conceituais. Dito isto, não se quer aqui demonizar o PROERD enquanto política pública, mas fornecer dados institucionais à população com a finalidade de que a gestão do programa seja aperfeiçoada, principalmente para que o corpo diretivo da política pública avalie as informações e consiga conectar a prática cotidiana com a gestão dos dados. É importante que o PROERD perceba que, se essas informações realmente são condizentes com as ações do programa durante o período estudado, é premente que os relatórios de gestão futuros sejam mais completos e detalhados no intuito de subsidiar avaliações técnicas capazes de fomentar ações de combate e conscientização às drogas.

Em suma, a difusão social do Programa Educacional de Resistência às Drogas, seu modelo de gestão e os dados apresentados pela administração policial militar através dos relatórios de gestão de 2009 até 2019 ficam notoriamente aquém das expectativas que as reportagens, buscas na internet e divulgações institucionais apresentam. É preciso aplicar uma metodologia de gestão de informações eficiente para fortalecer este programa que é vivo e pulsante no âmbito escolar e na organização policial militar. O PROERD precisa de mais transparência, gestão e investimentos financeiros, pois tem um potencial de alcance indiscutível.

## 7. REFERÊNCIAS

- BARDIN, L.(2011). Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Democracia, estado social e reforma gerencial. RAE-Revista de Administração de Empresas, v. 50, n. 1, p. 112-116, 2010.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: MARE, Cadernos MARE, n. 1, 1997.
- CARDOSO, Aderivaldo. Policiamento Inteligente: uma análise dos postos comunitários de segurança pública no Distrito Federal. Brasília: MG Editora, 2011. 188 p.
- DISTRITO FEDERAL. Polícia Militar do Distrito Federal. Cartilha do Programa Educacional de Resistência às Drogas 2018.
- DISTRITO FEDERAL. Gabinete da Governadoria do Distrito Federal. Mensagem nº 248/2006. Brasília, DF, 12 jun. 2006.
- GOMIDE, A. & PIRES, R., 2014. Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. P. 15-28.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- IBGE. Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar: 2015. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. 132 p.
- LOTTA, Gabriela. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A (org). Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática. Editora: PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.
- MILANI, Carlos. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas: uma análise das experiências latino-americanas e europeias. Revista de Administração Pública, v. 42, n. 3, p. 551- 579, maio/jun. 2008.
- MINAS GERAIS. Polícia Militar de Minas Gerais. Currículo para crianças do 5º ano do ensino fundamental: Caindo na REAL. 2ª Ed. Belo Horizonte: PMMG, 2013.
- OLIVEIRA, Antonio. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. Rev. Adm. Pública, vol.46, no.6, p.1551-1573, 2012.
- PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela e OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Organizadores). Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília-DF: Enap, 2018. PAG. 227 A 243.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. 2016. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, n. 58, pp. 121-143.

PRATES, Antônio Augusto Pereira. *Administração pública e burocracia. Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer-Stiftung, 2004.

RAMOS, M.; SCHABBACH, L. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-94, set./out. 2012.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da Administração pública. *Revista de Administração Pública*, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SILVA, Christyne Carvalho da. *Relacionamento entre Controle Interno e Externo da Polícia Militar do Distrito Federal: motivações e perspectivas*. 2008. 114f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

TAYLOR, F.W. *Princípios de administração científica*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1990.

TRINDADE, Arthur; PORTO, Maria Stella Grossi. Controlando a atividade policial: uma análise comparada dos códigos de conduta no Brasil e Canadá. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 27, p. 342-381, maio/ago. 2011.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva*. Brasília, DF: Editora UnB, 2015. v. 2, p. 198-233.

WU, X; RAMESH, M.; HOWLETT, M.; FRITZEN, S. *Guia de Políticas Públicas: Gerenciando Processos*. Brasília: ENAP, 2014.

## RELATÓRIOS DE GESTÃO PMDF

RELATÓRIO DE GESTÃO PMDF 2009.

<http://www.pmdf.df.gov.br/index.php/institucional/prestacao-de-contas/24306-relatorio-de-gestao-2009>. Acesso em 10/02/2021 às 15h32.

RELATÓRIO DE GESTÃO PMDF 2010.

<http://www.pmdf.df.gov.br/index.php/institucional/prestacao-de-contas/24337-relatorio-de-gestao-2010>. Acesso em 10/02/2021 às 15h35.

RELATÓRIO DE GESTÃO PMDF 2011.

<http://www.pmdf.df.gov.br/index.php/institucional/prestacao-de-contas/24335-relatorio-de-gestao-2011>. Acesso em 10/02/2021 às 15h39.

RELATÓRIO DE GESTÃO PMDF 2012.

<http://www.pmdf.df.gov.br/index.php/institucional/prestacao-de-contas/24333-relatorio-de-gestao-2012>. Acesso em 10/02/2021 às 15h45.

RELATÓRIO	DE	GESTÃO	PMDF	2013.
<a href="http://www.pmdf.df.gov.br/index.php/institucional/prestacao-de-contas/24334-relatorio-de-gestao-2013">http://www.pmdf.df.gov.br/index.php/institucional/prestacao-de-contas/24334-relatorio-de-gestao-2013</a> . Acesso em 10/02/2021 às 15h48.				
RELATÓRIO	DE	GESTÃO	PMDF	2014.
<a href="http://www.pmdf.df.gov.br/index.php/institucional/prestacao-de-contas/24307-relatorio-de-gestao-2014">http://www.pmdf.df.gov.br/index.php/institucional/prestacao-de-contas/24307-relatorio-de-gestao-2014</a> . Acesso em 10/02/2021 às 15h51.				
RELATÓRIO	DE	GESTÃO	PMDF	2015.
<a href="http://www.pmdf.df.gov.br/index.php/institucional/prestacao-de-contas/24304-relatorio-de-gestao-2015">http://www.pmdf.df.gov.br/index.php/institucional/prestacao-de-contas/24304-relatorio-de-gestao-2015</a> . Acesso em 10/02/2021 às 15h53.				
RELATÓRIO	DE	GESTÃO	PMDF	2016.
<a href="http://www.pmdf.df.gov.br/index.php/institucional/prestacao-de-contas/24305-relatorio-de-gestao-2016">http://www.pmdf.df.gov.br/index.php/institucional/prestacao-de-contas/24305-relatorio-de-gestao-2016</a> . Acesso em 10/02/2021 às 15h57.				
RELATÓRIO	DE	GESTÃO	PMDF	2017.
<a href="http://www.pmdf.df.gov.br/index.php/institucional/prestacao-de-contas/21894-relatorio-de-gestao-de-2017">http://www.pmdf.df.gov.br/index.php/institucional/prestacao-de-contas/21894-relatorio-de-gestao-de-2017</a> . Acesso em 10/02/2021 às 15h59.				
RELATÓRIO	DE	GESTÃO	PMDF	2018.
<a href="http://www.pmdf.df.gov.br/index.php/institucional/prestacao-de-contas/23149-relatorio-de-gestao-2018">http://www.pmdf.df.gov.br/index.php/institucional/prestacao-de-contas/23149-relatorio-de-gestao-2018</a> . Acesso em 10/02/2021 às 16h10.				
RELATÓRIO	DE	GESTÃO	PMDF	2019.
<a href="http://www.pmdf.df.gov.br/index.php/institucional/prestacao-de-contas/27043-relatorio-de-gestao">http://www.pmdf.df.gov.br/index.php/institucional/prestacao-de-contas/27043-relatorio-de-gestao</a> . Acesso em 10/02/2021 às 16h14.				