

CAP QOPM LUIS CÉSAR GONÇALVES DE PAIVA
CAP QOPM MARCOS DE BASTOS

**A CAPACIDADE LABORAL DO POLICIAL MILITAR: ANÁLISE DOS
INDICADORES DE PRODUTIVIDADE NA ATIVIDADE
ADMINISTRATIVA**

Goiânia-GO
Outubro/2007

CAP QOPM LUIS CÉSAR GONÇALVES DE PAIVA
CAP QOPM MARCOS DE BASTOS

**A CAPACIDADE LABORAL DO POLICIAL MILITAR: ANÁLISE DOS
INDICADORES DE PRODUTIVIDADE NA ATIVIDADE
ADMINISTRATIVA**

Artigo Científico elaborado para fins de avaliação final no
Curso de Especialização em Gerenciamento de Segurança
Pública, área de aperfeiçoamento da Academia de Polícia
Militar do Estado de Goiás.

Orientador: Ms. Prof. Cel PM R/R Eurípedes Barsanulfo
Lima

Goiânia-GO
Outubro/2007



A CAPACIDADE LABORAL DO POLICIAL MILITAR: ANÁLISE DOS INDICADORES DE PRODUTIVIDADE NA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA

Luis César Gonçalves de Paiva*

Marcos de Bastos**

RESUMO

O presente trabalho aborda a importância dos indicadores da Qualidade e do desempenho do produto e do processo dentro da atividade administrativa da Polícia Militar como instrumento para planejamento e controle dos processos da organização para o alcance da melhoria e, por conseguinte, da satisfação dos clientes com o produto ofertado. O artigo fundamentou-se no estudo da Qualidade Total e sobre a adoção da Gestão de Processos como elemento agregador de valor ao produto final, uma vez que a Qualidade é o julgamento do próprio cliente e desempenho é a mensuração pelo processador. O estudo analisa os indicadores apresentados pela Polícia Militar do Estado de Goiás, apontados pela Diretriz nº 001/2007-PM/3, comparando-os com o conteúdo teórico apresentado, para devida compreensão sobre a eficiência de sua aplicabilidade como mensurador da produtividade na atividade administrativa.

Palavras chave: Indicadores, produto, processo, Qualidade Total, Administração.

* Capitão da Polícia Militar do Estado de Goiás, possuidor do Curso de Formação de Oficiais pela Academia de Polícia Militar e concluinte do Curso de Especialização em Gerenciamento de Segurança Pública.

** Capitão da Polícia Militar do Estado de Goiás, concluinte do Curso de Especialização em Gerenciamento de Segurança Pública, Bacharel em Direito pela Faculdade Anhanguera de Ciências Humanas, Especialista em Docência Superior pela Faculdade Lions e Especialista em Direito Constitucional e Administrativo pela Universidade Católica de Goiás.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
1 PRODUTO: BENS E SERVIÇOS.	8
2 QUALIDADE E GESTÃO DE PROCESSOS.	10
3 A UTILIZAÇÃO DOS INDICADORES NO PROCESSO.....	13
4 PROGRAMA DE QUALIDADE NO ESTADO E NA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS	17
5 A CAPACIDADE LABORAL ESTUDADA PELOS INDICADORES ESTABELECIDOS PELA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS	18
CONCLUSÃO	24
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	25

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 2.1 - Diagrama de Causa e Efeito, de Ishikawa.	p. 11.
Tabela 3.1 – Definições de Características	p 13.
Tabela 3.2 - Exemplos de características e indicadores relativos ao fornecimento de refeições rápidas	p. 13.
Tabela 3.3. - Desdobramento de metas e agrupamentos de resultados	p. 15.
Tabela 3.4 – Tipos-chave de indicadores	p. 15.
Tabela 3.5 – Exemplo de especificação de indicador	p. 16.
Figura 5.1 - Exemplo de desdobramento de indicadores e metas	p. 19

Introdução

Para não deixar em segundo plano a satisfação do cliente e para melhorar o seu potencial, a Administração Pública recorreu ao uso sistemático das ferramentas da Gestão de Qualidade Total, visando melhorar o processo de produção, incluindo o uso de indicadores de qualidade e desempenho para aumentar a eficiência da organização, que vinculam o processo adotado às metas e resultados. As organizações estruturadas na burocracia “gastam mal os recursos que arrecadam e têm grandes dificuldades para solucionar os problemas relativos à eficiência e eficácia de suas ações em benefício do cidadão-contribuinte” (LIMA, 2004, p.5).

A Polícia Militar do Estado de Goiás – PMGO - aderiu ao Programa de Qualidade do Estado, desenvolvendo processo para a atividade operacional, padronizando a execução de suas atividades fins. No entanto, no âmbito administrativo, que é o apoio àquela atividade fim, não se vislumbrou nenhum resultado procedimental.

O presente estudo tem como objeto referencial o processo de produção apresentado dentro do Programa de Qualidade Total e atenção especial à Diretriz nº 001/2007-PM/3 (PMGO, 2007), emanada do Comando Geral da Polícia Militar do Estado de Goiás, que estabelece os indicadores administrativos e operacionais da PMGO.

A delimitação do tema se deu por opção dos autores, tendo em vista que os indicadores apontados na Diretriz da PM/3 (PMGO, 2007), aparentemente, são tratados como indicadores das características da Qualidade e do desempenho.

O estudo viu-se envolto em uma gama de problemas circunstanciais que ganharam relevância e as soluções estão diretamente relacionados com o resultado final deste artigo.

Através da Diretriz nº 001/2007-PM/3 não é fácil definir a existência dos indicadores de produtividade e desempenho, ao contrário do que ocorreu com a adoção do Procedimento Operacional Padrão – POP – que tem fim na eficiência.

De similar dificuldade foi a identificação do processo adotado pela PMGO que deveria envolver a adoção dos indicadores. Consequentemente é difícil mensuração dos resultados dos processos e subprocessos, conforme advertido por Juran (1985, *apud* LIMA, 2004, p. 2): “Os numerosos fracassos em atingir os resultados têm sido devido à preocupação com uma abordagem orientada a uma única ferramenta – uma forma de escolher um remédio sem antes entender quais são os problemas”.

A presença do sistema de indicadores como essencial ao planejamento e controle de processos está intimamente ligado à metas e resultados do próprio processo. No entanto, há uma incógnita em relação aos indicadores que apontam a capacidade laboral na atividade

administrativa na PMGO, não estipulados pela Diretriz sobre o processo ou subprocesso e o valor que deveria representar no planejamento e controle do processo e da Qualidade do produto ofertado pela PMGO e seus departamentos.

O estudo teve como objetivo geral conhecer o sistema de indicadores como essencial ao planejamento e ao controle dos processos e compara-lo ao estipulado pelo Comando Geral da Polícia Militar, através da Diretriz nº 001/2007-PM/3 (PMGO, 2007), quando relacionados à atividade administrativa e referente ao recurso humano da corporação.

Também são objetivos do estudo, agora específicos:

1) Facultar o estudo sobre a crescente necessidade de informações que possibilitem a descentralização das decisões, o atendimento às expectativas dos clientes e a melhoria dos processos produtivos;

2) Identificar os indicadores estipulados pela Polícia Militar do Estado de Goiás referentes à atividade administrativa;

3) Avaliar a contribuição dos indicadores na fundamentação de argumentos dentro de um processo estabelecido.

Utilizou-se neste trabalho um tipo de estudo descritivo. Este tipo de estudo melhor se adequa à possibilidade de analisar criticamente o uso do sistema de indicadores dentro da Gestão de Processos, como meio eficiente de mensurar as características da Qualidade e do desempenho do produto e do processo, assim como relacioná-los à atividade administrativa da PMGO que influenciam o labor dos policiais militares que são empregados na atividade “meio”, como Triviños (1987, p 110) nos ensina:

Os estudos descritivos exigem do pesquisador uma série de informações sobre o que deseja pesquisar [...]O estudo descritivo pretende descrever com “exatidão” os fatos e fenômenos de determinada realidade [...] Mas os estudos descritivos não ficam simplesmente na coleta, ordenação e classificação dos dados. Podem estabelecer-se “relações entre variáveis”.

Por este estabelecimento entre variáveis, dentre as espécies de estudos descritivos, optou-se pela “análise documental” em face do estudo se fundamentar na análise da bibliografia que estabelecem critérios para a Gestão de Processos, conforme define Triviños (1987, p 111).

A “análise documental” é outro tipo de estudo descritivo que fornece ao investigador a possibilidade de reunir uma grande quantidade de informação sobre leis estaduais de educação, processos e condições escolares, planos de estudo, requisitos de ingresso, livro-texto etc.

Optou-se por uma pesquisa qualitativa, em que a preocupação central seria compreender o complexo processo de um produto final, estendendo profundamente na compreensão do tema, mesmo com atenção desmedida à teoria.

Obviamente, pretendeu-se vincular os estudos, sistematicamente, a posicionamentos teóricos claros, para que se possa interpretar de forma muito mais ampla do que a simples informação objetiva.

Triviños (1987, p 129-131), novamente, apóia, indicando que nas pesquisas qualitativas

[...] Os significados, a interpretação, surgem da percepção do fenômeno visto num contexto. Assim, chega-se ao nível de abstração, ao conceito. Na pesquisa qualitativa com raízes no materialismo dialético, como já dissemos, o fenômeno tem sua própria realidade fora da consciência. Ele é real, concreto e, como tal, é estudado.

O presente artigo será estruturado em cinco subtítulos de desenvolvimento. Sob o primeiro subtítulo será estudado o produto; bens e serviços, com atenção ao resultado do processo e a agregação de valor sob a ótica do cliente. No segundo, será estudada a Qualidade e a Gestão de processos. No terceiro, a utilização dos indicadores no processo. O quarto subtítulo trará breve comentário sobre os Programas de Qualidade, e o quinto, sobre a capacidade laboral estudada pelos indicadores estabelecidos pela Polícia Militar do Estado de Goiás. Após, as considerações finais e as referências bibliográficas que sustentaram fundamentalmente este modesto artigo.

1 Produto: bens e serviços.

De forma ampla e genérica o termo produto é utilizado para denominar *bem* ou *serviço*. No entanto, os conceitos de produtos (também assim chamados por muitos autores ao referirem-se a bens) e serviços são aplicáveis pela norma ISO 9004-2 (ABNT,1994) para todas as formas de fornecimento de produtos ou serviços e para qualquer tamanho de organização, dentro da gestão pela Qualidade.

Para Juran a qualidade é definida de várias maneiras (1990, *apud* PEGORARO, 1999): “um dos significados da qualidade é o desempenho do produto, outro significado é a ausência de deficiências”. Para o autor, a qualidade deve ser conceituada a partir do usuário e deve ser vista de maneira global em todos os aspectos do gerenciamento em uma organização.

A Concepção sobre produto apresenta um aspecto dinâmico, cujo conceito sofre modificações constantes. Para Garvin (1992, *apud* PEGORARO, 1999) “A qualidade de um produto é condicionada ao grau que ele atende às necessidades e conveniências do consumidor. A avaliação do usuário em relação às características do produto são os únicos padrões próprios à qualidade”. Nota-se que a ênfase no consumidor é o aspecto mais importante para a qualidade na definição do produto.

O produto, é, em síntese, resultado de qualquer processo de transformação de um insumo. A palavra produto é, na verdade, um termo genérico para qualquer coisa que se produza, *bens* ou *serviços*. Entende-se por bem como algo físico e serviço significa trabalho feito para outro trabalho desempenhado por alguém.

Ultimamente, a diferença entre bens e serviços está encurtada, pois o serviço é um elemento agregador de valor ao bem, ao mesmo tempo em que se traz complexidade. Para exemplificar, entende-se por serviço tudo que um restaurante deve fazer para agradar o cliente, incluindo comida, o atendimento etc. Neste caso, o bem seria a refeição, o serviço corresponderia ao atendimento, e o produto final, assim, ganharia nova dimensão – a somatória desses dois fatores.

Em qualquer situação, sempre existirá um produto envolvido em um serviço, e os conceitos, princípios e elementos da gestão pela qualidade são aplicáveis para todas as formas de fornecimento.

Willian Davidow, ao estudar o modelo prestador de serviço dentro de um sistema de gerenciamento integrado, elenca os elementos do serviço, que são: “estratégia, liderança, pessoal, infra-estrutura e medidas”. Quanto a este último o autor afirma (DAVIDOW, 1991, *apud* PEGORARO, 1999):

[...] as medidas de avaliação da qualidade fecham o ciclo que começa com a estratégia, mostrando aos gerentes os pontos fortes e fracos de outros elementos do serviço. Empresas que levam o serviço a sério, avaliam constantemente seu próprio desempenho através de três tipos de medidas:

- Medidas de avaliação do processo que comprovam o trabalho realizado pelos funcionários com os padrões de qualidade e quantidade.
- Avaliação do produto mostra se este trabalho vem produzindo o resultado desejado.
- As medidas de satisfação analisam até que ponto os clientes estão satisfeitos com o serviço que lhes é fornecido.

O desenvolvimento de um sistema de indicadores que permite medir a qualidade do produto e mensurar o processo servirá de orientação e planejamento à organização. No entanto, deve-se atentar para que haja uma simetria entre produto e seu processo, às vezes não

compreendidos pela organização, que produz determinado resultado, enquanto a meta era diversa, e o produto, inusitado, é consequência da não correta mensuração das metas e objetivos que provocam distorções entre a produção dos operários da organização (*outputs*) e os resultados dessa produção (*outcome*).

2 Qualidade e Gestão de Processos.

Os conceitos e métodos da Qualidade e da produtividade abordam a gestão de uma organização através de dados e fatos.

A Qualidade é o julgamento do próprio cliente, e por conseguinte, os indicadores da Qualidade devem sempre ter embutido o julgamento do cliente (indicadores de satisfação, insatisfação e retenção de clientes e participação no mercado).

Falhas da administração quanto à falta de planejamento para o futuro e previsão de problemas eleva o custo do produto e implica na insatisfação do cliente que julga a Qualidade do produto. O processo de produção, nesse caso, demonstra desperdício de mão-de-obra, de materiais e de tempo. Lima (2004, p. 13) sentencia que “o resultado inevitável é a perda do mercado”.

A Qualidade do produto pode ser medido por indicadores, assim como o desempenho do produto ou do processo. No entanto, advertem Takashina e Flores (1996, vi) que “[...] as características do produto, serviço ou processo são medidas, nunca o produto, serviço ou processo em si”.

Para Takashina e Flores (1996, p. 6) processo é:

[...] um conjunto de recursos e atividades que transforma insumos em produtos. Uma vez que para haver um efeito (produto) são necessárias causas, podemos entender o processo como um conjunto de causas.

Pela definição acima, todo insumo é causa de um produto e este efeito da causa após submissão a um processo de transformação.

Um processador é qualquer unidade organizacional que opera um processo através de relações com seus fornecedores e clientes. Em uma rede de processos, o processador poderá ser cliente de seu fornecedor e fornecedor de seu cliente. Toda organização precisa de uma rede de processos internos, geralmente complexa, que necessita ser eficiente, para o desenvolvimento de suas atividades. A eficiência é resultante da construção comunicativa e

hierárquica desses processos à meta principal. A relação com fornecedores e a utilização de maquinário e mão-de-obra, por exemplo, não constituem processos isolados, mas ligados entre si para a produção de um produto final. Para facilitar a visualização dessa definição, pode-se utilizar o diagrama de Ishikawa, ilustrado na figura 2.1:

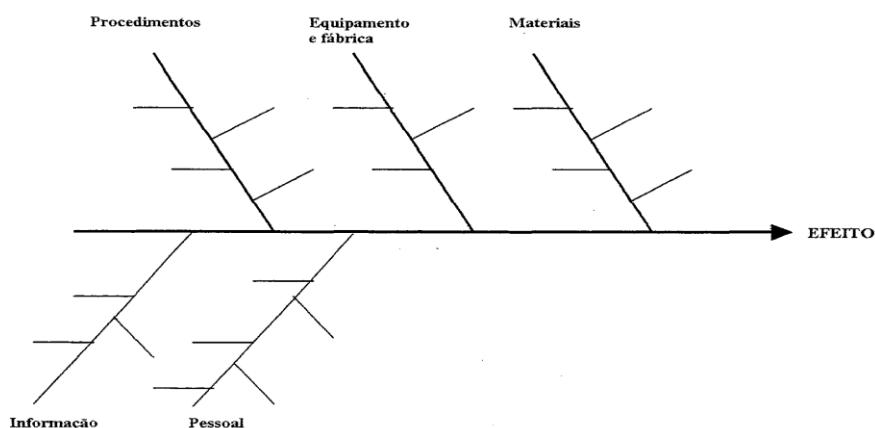


Figura 2.1 - Diagrama de Causa e Efeito, de Ishikawa. (fonte: OAKLAND (1994, apud LIMA, 2004, p.23).

O processo envolve toda a organização, para que a sua eficiência possa interligar-se à sua missão em um processo maior, e este desentranhado em uma rede de subprocessos. Todo processo é subprocesso de um processo maior, e que todo processo pode ser dividido sucessivamente em subprocessos até se chegar ao nível de tarefa individual.

O principal instrumento para o planejamento e controle do processo, realizado pelo processador é o ciclo PDCA, desenvolvido por Walter Shewhart, que consiste em um processo que visa o melhoramento contínuo. É representado por um círculo que tem quatro etapas:

Plan - atividade de planejar – estabelecimento de metas e dos métodos para atingi-las;

Do – execução – que envolve a própria execução e também a coleta de dados e resultados;

Check – verificação – consiste em comparar os resultados alcançados com as metas;

Act – ação corretiva – correções de distorções, caso seja necessário replanejar o processo.

Segundo a Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT (1994) – a totalidade de características de um produto ou serviço que lhe confere a capacidade de

satisfazer as necessidades implícitas e explícitas, observáveis sob a ótica do cliente pode ser definida como *Qualidade*. A Qualidade, portanto é julgada exclusivamente pelo cliente, que apenas explicitam as suas necessidades e expectativas de forma imprecisa, mas qualitativa.

A organização, a partir da delimitação do processo, precisa identificar seus produtos, a partir das características da *Qualidade* mais importantes, junto aos clientes. Posteriormente, o processador deve traduzir as necessidades e expectativas do cliente – que define as características da Qualidade – para a linguagem técnica.

Imagine se um cliente qualquer adentrasse em um restaurante e pedisse determinado prato que foi servido no dia anterior, repetindo as mesmas características da qualidade, ou seja, o mesmo sabor.

Ocorre que o cozinheiro não havia estabelecido um processo de produção desse prato, realizando-o “no olho”. Após cozido, a refeição não repetiu a mesma qualidade, e o proprietário determina a repetição tantas vezes até alcançar a qualidade desejada.

Nota-se por este procedimento, que após tantas tentativas, o produto possuirá o que Takashina e Flores (1996, p. 17) chama de “qualidade intrínseca”, ou seja, característica relacionada à finalidade do produto, no entanto, ficará prejudicado em outras características que é a entrega e o custo.

Pelo exemplo há uma prática reprovável na Gestão pela Qualidade, que é a inspeção do produto, ou seja, análise do produto e não do processo, que só se realiza após a produção, pautada na mensuração dos erros, acertos e desperdício.

Se, no exemplo citado, houvesse um processo com obediência ao ciclo PDCA, o proprietário saberia que as características da Qualidade do produto, que satisfaz o cliente teriam relação com determinadas características do desempenho do produto e do processo. Saberria ele quantificar os ingredientes e mensurar o processo, p. ex., a quantidade de sal e condimentos, a temperatura do forno e a duração de cozimento.

Segundo a Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade – FPNQ (1995), dados “são informações numéricas relativas a uma ou mais atividades, ao passo que *resultados* são consequências das atividades”.

Dados seriam, reportando ao exemplo do restaurante, tudo que estivesse associado a causas, como por exemplo, a quantidade dos ingredientes, do tempero, dos funcionários envolvidos, e os resultados associados, por sua vez, ao efeito do processo, como o produto em si, o custo e o tempo de entrega.

3 A utilização dos indicadores no processo

A organização, após da delimitação do processo, precisa identificar seus produtos, a partir das características da *Qualidade* mais importantes, junto aos clientes.

As características da *Qualidade* (ótica do cliente) devem ser desdobradas pelo processador, de tal modo que permita o desdobramento em *características do desempenho do produto* e *características do desempenho do processo*.

A tabela 3.1, que segue logo abaixo, apresenta as definições de características:

Característica Algo que distingue ou diferencia.
Característica da Qualidade do produto Algo que distingue o produto do ponto de vista do cliente.
Característica do desempenho do produto Algo que distingue o produto para atender às necessidades e expectativas do cliente.
Característica do desempenho do processo Algo que distingue o processo para atender às características do desempenho do produto.

Tabela 3.1 – Definições de Características (Fonte: TAKASHINA e FLORES, 1996, p. 19).

Os indicadores não medem o produto ou processo em si, mas as características da Qualidade do produto e as características do desempenho do produto e do processo.

Takashina e Flores (1996, p. 19 e 20) definem indicadores como

[...] formas de representação quantificáveis das características de produto e processos. São utilizados pela organização para controlar e melhorar a Qualidade, o desempenho dos seus produtos e processo ao longo do tempo.

Os indicadores da Qualidade estão associados às características da Qualidade do produto, julgadas pelo cliente, enquanto que os indicadores do desempenho estão associados às características do produto e do processo, que são medidos pelo processador, a partir do desdobramento das características da Qualidade. A tabela 3.2 apresenta exemplos de características e indicadores.

Tipos de características e indicadores	Dimensão		
	Qualidade intrínseca	Entrega	Custo
Característica da Qualidade do produto	Sabor	Rapidez no atendimento	Preço
Indicadores da Qualidade	Percentual de	Percentual de clientes	Percentual de clientes

do Produto	clientes satisfeitos com o sabor	satisfeitos com a rapidez	satisfeitos com o preço
Características de desempenho do produto	Composição dos ingredientes	Tempo de atendimento	Custo do produto
Indicadores de desempenho do Produto	Peso médio unitário de cada ingrediente	Percentual de atraso no atendimento	Custo unitário do produto
Características de desempenho do processo	Pessoal habilitado	Tempo de preparação / capacidade de produção	Custo operacional de produção
Indicadores de desempenho do processo	Proporção de defeitos na preparação	Tempo médio de produção / produção média diária	Custo unitário de produção

Tabela 3.2 - Exemplos de características e indicadores relativos ao fornecimento de refeições rápidas (Fonte: TAKASHINA e FLORES, 1996, p. 21).

O uso de indicadores na apuração de resultados, permite uma avaliação do desempenho da organização. O uso de indicadores dentro do ciclo PDCA é essencial ao estabelecimento de metas e outros referenciais subsidiando as tomadas de decisões e o replanejamento. Por isso que Takashina e Flores (1996, p. 20) afirma que “o acompanhamento do indicador deve demonstrar *níveis, tendências e comparações*”

O *nível* refere-se ao patamar que os resultados se situam. A *tendência* refere-se a variação do nível dos resultados em períodos consecutivos e *comparação* se faz em relação a indicadores compatíveis de outros produtos ou processos, da própria ou de outras organizações.

A partir dos resultados obtidos através da demonstração dos indicadores é possível estabelecer a taxa de melhoria, a sua amplitude e importância. Para Takashina e Flores (1996, p. 29 e 30), o ciclo de atendimento ao cliente (este ciclo tem por base o ciclo PDCA) leva em consideração os resultados levantados pelo processador no processo de produção e consiste:

- da identificação das necessidades e expectativas do cliente;
- da tradução e do desdobramento destas necessidades e expectativas em metas, através dos indicadores do desempenho do produto e do processo, e do desenvolvimento da metodologia para atender aquelas metas;
- da execução da metodologia planejada e da coleta de dados e resultados;
- da comparação dos resultados com as metas;
- do atendimento e fornecimento de informações (resultados) ao cliente, bem como da medida da sua satisfação através dos indicadores da Qualidade do Produto.

Este ciclo é imprescindível para determinar, além das características do produto, o tempo de atendimento e o custo do produto, com agregação do serviço.

Os indicadores submetem-se a uma hierarquia que leva em consideração os objetivos e estratégias da organização, referenciais externos de comparação e os indicadores e metas do nível superior.

Meta, segundo Takashina e Flores (1996, p. 32) “é o valor para o indicador de um produto ou processo, a ser atingido em determinadas condições, estabelecidas no planejamento”.

Os indicadores e metas de um nível superior influenciam os indicadores e metas do nível inferior. Os indicadores e metas do nível mais elevado da organização estão fortemente relacionados aos objetivos e estratégias da organização, e ao determinar os parâmetros nos processos inferiores, as metas serão influenciadas pelo nível superior. A meta deve ser desdobrada até o nível da estação de trabalho, ao passo, que o agrupamento dos resultados percorre o caminho inverso do desdobramento. É óbvio dentro da comparação, pois a meta é um valor pretendido e abstrato, o resultado é concreto e o valor é real, conforme pode ser visto na tabela 3.3:

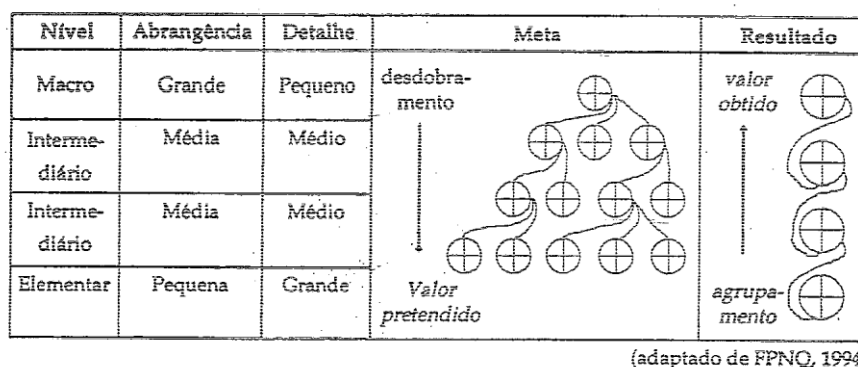


Tabela 3.3. - Desdobramento de metas e agrupamentos de resultados. (Fonte: FPNQ, 1994).

O desdobramento dos indicadores e metas pode ser realizado para qualquer tipo de indicador, sendo mais evidente para os indicadores relacionados à produção e custo.

Antes, porém, é importante que os indicadores sejam gerados com bastante critério, de forma a assegurar a disponibilidade dos dados e resultados em tempo menor e com menor custo.

Os indicadores devem estar orientados para os resultados do negócio, de modo a direcionar a organização ao seu melhor desempenho e satisfação do cliente.

Ao estipular os *tipos-chave* de indicadores deve-se ter o cuidado de associá-lo às *áreas-chave* do negócio, conforme a tabela 3.4:

		Critérios de Excelência do PNQ	
Áreas-chave do negócio	Tipos-chave de indicadores	Enfoque e grau de aplicação	Resultados
Clientes	I - satisfação, retenção e insatisfação de clientes	7.1, 7.2, 7.3	7.4, 7.5a

Mercados	II- participação no mercado e desenvolvimento de novos mercados	7.3	7.5b
Produtos	III- desempenho de produtos e serviços	5.1	6.1
Processos	IV- desempenho operacional e financeiro	5.2, 5.3	6.2
Fornecedores	V- desempenho de fornecedores	5.4	6.3
Recursos humanos	VI- desempenho de recursos humanos	4.1, 4.2, 4.3 e 4.4	6.2
Comunidade e meio ambiente	VII- desempenho na responsabilidade pública e no espírito comunitário	1.3	6.2

Tabela 3.4 – Tipos-chave de indicadores (Fonte: FPNQ, 1995).

Todo indicador deve ter um título que permita identificar sua aplicação. Esse título deve constar da *especificação* do indicador, que logo será demonstrado.

Os indicadores, devem ser desdobrados aos níveis estruturais da organização, com a estipulação de metas, fazendo com que cada gerente seja responsável por um número limite de metas e resultados.

Os indicadores devem ser cuidadosamente especificados, de forma a proporcionar dados e resultados confiáveis a assegurar a sua análise e o seu uso, conforme demonstrada na tabela 3.5:

Abrev.: <i>CFX</i>	Unid. De medida: <i>US\$ / Unidade</i>	Periodicidade: <i>Mensal e acum. No ano</i>	Revisão: <i>23/03/95</i>
Tipo-chave; <i>Desempenho financeiro</i>		Arquivo: <i>Sist. de informações gerenciais</i>	
Título: <i>Custo unitário de fabricação da peça X.</i>			
Definição: <i>Custo de material e pessoal para fabricação da peça X / número de peças fabricadas no período.</i>			
Origem: <i>Desdobrado do custo unitário de produção do produto A – CPA.</i>			
Critério para estabelecimento de metas: <i>Desdobramento da meta para o CPA.</i>			
Referenciais de comparação: <i>Custo de fabricação de peças similares da concorrência.</i>			
Fonte: <i>Dados do Setor de Fabricação e do sistema contábil.</i>			
Metodologia de medição: <i>Os custos e o número de peças fabricadas são levantados pelo Setor de Fabricação e os resultados são apresentados através de carta de controle e gráfico seqüencial-barras.</i>			
Metodologia de análise: <i>O nível e a tendência dos resultados são avaliados e comparados com resultados da concorrência pelo Setor de Fabricação. O Setor de Suprimento investiga a correlação com o preço da matéria-prima básica.</i>			
Metodologia de uso: <i>A gerência de Vendas desenvolve uma análise crítica quanto ao valor de venda e à competitividade do produto A. A Gerência Industrial desenvolve uma análise crítica quanto ao relacionamento com os fornecedores da matéria-prima básica da peça X.</i>			
Público-alvo: <i>Setor de fabricação, Setor de Suprimento, Gerência Industrial e Gerência de Vendas.</i>		Responsável: <i>Setor de Fabricação.</i>	

Tabela 3.5 – Exemplo de especificação de indicador (Fonte: TAKASHINA e FLORES, 1996, p. 73).

A análise dos indicadores consiste na avaliação dos dados e resultados, comparando-os com as metas estipuladas, para um diagnóstico que subsidia o progresso da organização e o processo de tomada de decisões. A etapa de análise aborda o nível e a tendência dos resultados, comparando com resultados com referenciais externos e internos, sempre na expectativa da melhoria contínua e a projeção de resultados futuros. O estudo compreende a relação de causa-efeito entre indicadores, avaliando o processo de desempenho. “É importante analisar o nível e a tendência de forma conjunta e não isoladamente” (TAKASHINA e FLORES, 1996, p. 56). A inconsistência entre dois ou mais indicadores deve ser analisada, buscando identificar deficiências no processo, no produto ou nos indicadores.

4 Programa de Qualidade no Estado e na Polícia Militar do Estado de Goiás

A partir de 1947, com a modernização da indústria associada à globalização, deu-se uma grande importância a qualidade de “produtos e serviços”, que antes existia de forma desorganizada. No Brasil, a partir de sua instituição em 1990, o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade- PBQP atingiu êxitos importantes, principalmente no setor industrial, e alcançou considerável reconhecimento junto à sociedade como instrumento legítimo de desenvolvimento econômico e social.

O Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública, cumpre a mudança de uma Cultura Burocrática para uma Cultura Gerencial. Tudo isso, com mecanismos de indicadores de qualidade, mensurados, fiscalizados e corrigidos sistematicamente.

A compreensão de que o desafio do setor público brasileiro é de natureza gerencial fez com que buscasse, na década de 90, a exemplo de empresas privadas, um novo modelo de gestão pública, focado em resultados e orientado para o cidadão (LIMA, 2004, p.12):

A eficiência, hoje princípio da Administração Pública, é de observância obrigatória pelos administradores. Com este argumento devem pautar pelo mínimo de satisfatoriedade na execução das atividades, ou seja, prestação de serviço de qualidade, que cumpre legalmente o princípio da eficiência.

O modelo de excelência em Gestão Pública em Goiás, através do Programa de Qualidade, foi concebido a partir da premissa segundo a qual é preciso ser excelente sem deixar de ser público. Esse modelo, portanto, é alicerçado em fundamentos próprios da gestão

de excelência contemporânea, condicionado nos princípios constitucionais próprios da natureza pública das organizações. Os princípios constitucionais encontram-se no Art.37 da Constituição Federal do Brasil de 1988: a gestão pública para ser excelente tem que ser legal, impessoal, moral, pública e eficiente.

O Programa de Qualidade Goiás sob a mesma orientação, que foi concebido nos mesmos moldes daquele modelo aplicado pelo Governo Federal, vem passando por aperfeiçoamentos contínuos e também acompanhando as mudanças havidas na administração pública brasileira, adotando o modelo de excelência em gestão pública.

No final do ano de 2003, foi implantado na Polícia Militar do Estado de Goiás, o Procedimento Operacional Padrão – POP, que impulsionou a qualidade e a eficácia dos serviços prestados a comunidade goiana. O POP, foi elaborado por técnicos da corporação, aprovado e homologado no seminário da qualidade, como forma de uniformização de todas as atividades operacionais, principal processo para evitar individualismos, empirismos, improvisos e erros, que na atividade da Polícia Militar, significa perda de vidas (público interno e externo).

A implantação do POP é a busca por uma política de resultados eficazes e a melhoria das atividades prestadas pela corporação, sempre buscando a eficiência nos seus mecanismos e ação. A visão de melhoria, está pautada no alcance de metas que busque o alcance da excelência no atendimento a todos os cidadãos, indistintamente. Os objetivos do POP, surtiram efeitos positivos no âmbito interno e também no âmbito externo da corporação, que já está sendo seguido como modelo para a aplicação em outros Estados da federação, e cursos ministrados pela PM Goiana estão formando cada vez mais multiplicadores. A Polícia Militar de Goiás aderiu ao Programa de Qualidade do Governo de Goiás no 2º semestre/2003, e tendo incluído em seu organograma, uma Gerência de Qualidade.

5 A capacidade laboral estudada pelos indicadores estabelecidos pela Polícia Militar do Estado de Goiás

Sem a compreensão do conteúdo apresentado até o momento, seria impossível realizar um estudo fundamentado que permitisse analisar os indicadores de produtividade da atividade administrativa na Polícia Militar e seu reflexo na capacidade laboral.

No início do ano de 2007, o Comando-Geral da Polícia Militar do Estado de Goiás, focado na eficiência de sua atividade, elaborou a Diretriz nº 001/2007-PM/3 (PMGO,

2007) com a finalidade de “Estabelecer os indicadores administrativos e operacionais da PMGO”.

Provavelmente, pelos indicadores propostos, a organização pretendeu dar uma ênfase à atividade operacional, onde estabelece a atividade finalística que compreende o produto final. Ao estabelecer os percentuais para a atividade fim (operacional) e a atividade meio (administrativa) logo se observa a estratégia da organização em melhor estruturar-se para a produção de um produto aceitável pelo cliente observando todas as suas características, quer em si – intrínseco – quer agregador de valor, referente ao custo e à entrega.

É bom advertir que, conforme afirmado por Allyson Pegoraro (1999), “As estratégias definidas por uma organização, para a apresentação de um produto ao mercado, norteiam como as áreas operacionais devem gerenciar suas atividades”.

Com isso, a organização deve diligenciar para não inverter os mecanismos do processo, transformando o produto em causa e o insumo em efeito. As diretrizes de uma organização é determinada pelo nível estratégico. O nível inferior da estrutura da organização não deve impor metas ao nível estratégico. Mas como isso pode ocorrer?

A partir do momento em que as necessidades e interesses do cliente sofre influência pela deficiência de operacionalização, pois não foram as características da Qualidade do produto que serviram ao processador para a estipulação das características do desempenho do produto ou do processo, transforma o escalão inferior em cliente do escalão estratégico, e não fornecedor, se observasse a ordem original. Por isso as metas devem ser desdobradas em outras menores, e não o contrário, como ocorre com o resultado e pode ser ilustrado na figura 5.1.

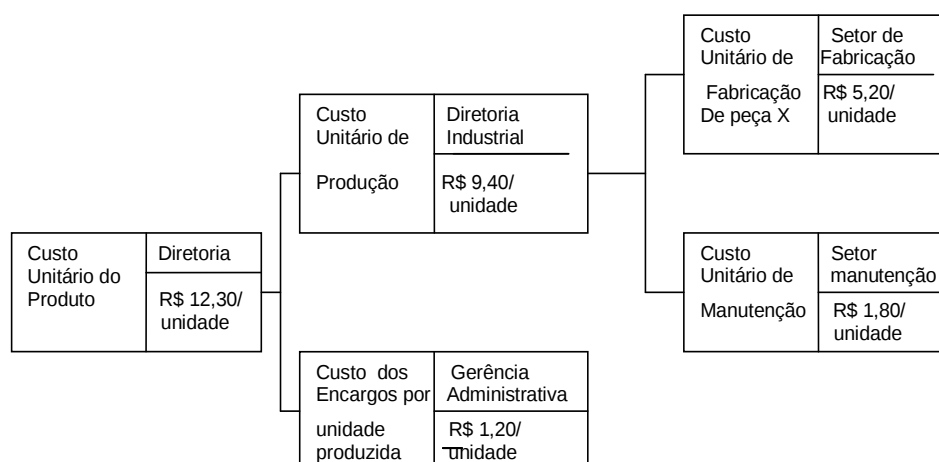


Figura 5.1 - Exemplo de desdobramento de indicadores e metas (Fonte: TAKASHINA e FLORES, 1996, p. 36)

Ao determinar a meta de “9,5%” para o efetivo administrativo (PMGO, 2007) como único indicador de eficiência é procurar o caminho do risco acima mencionado, Antes de estipular esta meta, deve-se compreender que ela está relacionada a outras metas no sistema de desdobramento. Assim, aliado a esta, é importante verificar se este indicador mede o desempenho do produto ou do processo, e depois verificar, se ele complementa a atividade administrativa. O planejamento deve prever se com esse percentual será suficiente atingir outras metas e se haverá outros instrumentos que substituirão a provável redução do efetivo administrativo.

Uma organização é composta de uma rede de processos, desmembrados em subprocessos interligados, e faz com que as metas menores se associam para um resultado finalístico, por uma reação sucessiva na hierarquia da estrutura da organização.

Os indicadores exigem o pressuposto de um processo e não funcionam apenas como diagnósticos ou imposição, mas como meio para melhorar o processo, sempre tendo como foco o atendimento da necessidade do cliente. Takashina e Flores (1996, p. 19 e 20) explicitam a finalidade do indicador:

São utilizados pela organização para controlar e melhorar a Qualidade o desempenho dos seus produtos e processo ao longo do tempo. Os indicadores da *Qualidade* estão associados às características da Qualidade do produto, julgadas pelo cliente. Por outro lado, os *indicadores do desempenho* estão associados às características do produto e do processo desdobrados pelo processador a partir das características da Qualidade.

A apuração dos resultados através dos indicadores permite uma avaliação do desempenho dos processos da organização. Neste contexto é importante o ciclo PDCA, para planejar, executar, verificar e, se necessário, replanejar.

Este método não foi encontrado pelos dados apresentados pelos níveis inferiores quanto aos indicadores fixados pelo Comando da PMGO, através da Diretriz nº 001/2007-PM/3. Há uma meta, mas não existe o processo que viabilize atingí-la. Não há desempenho que pode ser verificado uma melhoria, quer seja contínua ou restauradora.

Os indicadores estão servindo apenas para o diagnóstico e não para reparação, conforme estudado por Lima (2004, p. 19):

A Gestão pela Qualidade Total demanda que seja diagnosticada os defeitos dos processos das organizações produtivas e que medidas de reparação e aperfeiçoamento sejam adotadas ininterruptamente para que a organização possa atingir o seu papel. Os defeitos, depois de diagnosticados, devem ser resolvidos com soluções simples, mediante a utilização de raciocínio inteligente e metodologia própria, impedindo as conclusões por intuição, decisões orientadas pelo caminho mais curto, problemas mal dimensionados, soluções de única opção, desprezo de detalhes ou negação de problemas.

Não foi possível saber quais foram as medidas corretivas para que cada Organização Policial Militar (OPM) adotou, ou que a própria Polícia Militar geriu para incrementar o desempenho do processo da atividade administrativa, de forma tal que os indicadores estão sendo subutilizados. Aliás, não foi identificado nenhum processo, estando os indicadores libertos de sua finalidade, restando apenas a função de diagnóstico.

Por outro lado, não existe uma catalogação dos serviços administrativos e pode estar ocorrendo e que a OPM, para adequar-se à meta do efetivo administrativo, esteja subtraindo irregularmente atribuições ou sobrecarregando os seus recursos humanos. De qualquer forma, não satisfaz apenas definir uma meta, principalmente quando ela não é primordial dentro do processo.

Ademais, os indicadores devem ser referenciados no momento de sua formulação não por dedução, mas por um método científico que leve em consideração aspectos internos e externos da organização e até comparação com outras organizações, pelo método de excelência e relação com referenciais - *benchmark* e *benchmarking* – apontados pela Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade (FPNQ, 1995):

Benchmark é o indicador de um líder reconhecido, usado para comparação, enquanto *benchmarking* é a atividade de comparar um processo com os líderes reconhecidos, inclusive de outros ramos, para identificar as oportunidades de melhoria da Qualidade.

O que se pode notar é que os indicadores não estão sendo desdobrados dentro do processo, primeiro, porque o processo não existe e, segundo, não está sendo mensurado pelos administradores que operam com a atividade administrativa. Ainda há uma cultura equivocada na elaboração de normas – aqui a Diretriz nº 001/2007-PM/3 – que deve ter a pessoa própria para operar, e não aquela do cotidiano, que mesmo sem saber, está inserida no processo.

Cláudio Beato, em seu importante estudo sobre o uso do sistema de indicadores para aumentar a eficiência da ação policial, relata que, entre alguns obstáculos, ele destaca um, de ordem cognitiva e organizacional, que conspiram contra a eficiência diz (BEATO, 2001):

[...] respeito ao descolamento entre as atividades práticas das organizações encarregadas de produção de dados, dos sistemas de informações. Como não vem utilizando nenhuma na produção de estatísticas e indicadores, os operadores das organizações do sistema de justiça criminal tendem a negligenciar a produção dessas informações, relegando-as a terceiro e quarto plano dada a sua relevância para as atividades práticas da organização.

A Polícia Militar do Estado de Goiás padece pelo mesmo erro, colocando dicotomia entre quem analisa os dados e quem opera a atividade administrativa. Um departamento recebe as informações disponibilizadas pelas OPM e estas estão alheias quanto ao resultado. Ainda não alcançou a cultura de usar as informações em seus processos decisórios, obrigando a gerenciar através de crises.

Os dados coletados pelos indicadores determinados pela Diretriz nº 001/2007-PM/3 são suficientes para o início de qualquer planejamento para a organização, mas por enquanto são meros diagnósticos.

Não há como analisar profundamente a aplicabilidade dos indicadores, neste trabalho, uma vez que apesar da estipulação dos indicadores, eles não são referenciais para nenhum processo, menos ainda para qualquer decisão no nível estratégico.

A utilização de indicadores para fim diverso, caminha para, simplesmente, a imposição de mais uma tarefa. O caminho inicial, certamente, é este, mas a PMGO, ao não implantar na atividade administrativa um sistema de processo, similar ao que implantou para a atividade operacional, comete os erros e armadilhas que Takashina e Flores (1996, p. 69 e 70) alerta para evitar ao medir o processo por gestão de indicadores:

- somente o previsto em relação ao realizado (controle de prazos / cronograma de produção);
- apenas para monitoração (em vez de com enfoque na melhoria);
- para descobrir erros, com objetivo de punir;
- características sem associação com as estratégias globais;
- apenas para cortar custos, em vez de melhorar a Qualidade e o desempenho;
- características não importantes;
- muitos indicadores, sem estabelecer a prioridade e hierarquia desses indicadores;
- sem considerar o progresso de forma sistemática e integrada;
- sem enfoque na satisfação das pessoas.

A análise da Diretriz nº 001/2007-PM/3, na verdade, revela que os indicadores, que, em tese, deveriam ser objetos deste trabalho, são obstáculos à mensuração dentro da Gestão da Qualidade Total, vez que foram instituídos isoladamente, sem estabelecer importância dentro de um processo de melhoria, quer seja contínua ou restauradora.

Os indicadores não foram formulados conforme a técnica da gestão de indicadores, já abordado anteriormente, e foram colocados como meio de medição com enfoque ao diagnóstico apenas. Agora, segue, logo adiante, os indicadores definidos pela citada diretriz que foram possíveis relacionar à atividade administrativa (PMGO, 2007):

ANEXO “A”

O R D	NOME	CONSTRUÇÃO	INDI - CA- DOR	CONCEITO
06	Indicador para Efetivo Administrativo	$\frac{\text{PM Ativ. Adm.} \times 100}{\text{Efetivo PM}}$ (Fórmula 3)	9,5%	Percentual máximo do efetivo total a ser empregado na Administração
07	Indicador para Licença Especial	$\frac{\text{PM LE} \times 100}{\text{Efetivo PM}}$	2,5%	Percentual máximo do efetivo total de Licença Especial
08	Indicador para Licença Interesse particular	$\frac{\text{PM LIP} \times 100}{\text{Efetivo PM}}$	0%	Verifica percentual do efetivo total em Licença por Interesse Particular
09	Indicador para Licença médica	$\frac{\text{PM LM} \times 100}{\text{Efetivo PM}}$	3%	Verifica o afastamento de PM, da atividade fim por problemas de saúde
10	Indicador para disposição de outros órgãos	$\frac{\text{PM Disp/Org.} \times 100}{\text{Efetivo PM}}$	0%	Verifica o percentual do efetivo total à disposição de outros órgãos
11	Férias	$\frac{\text{Nº de PM férias} \times 100}{\text{Nº de PM Existente}}$	10%	• Verifica o percentual do efetivo total em férias; • Deve ser considerado a não concessão de férias nos meses de Fevereiro e Dezembro.
16	Número de Processos Administrativos	$\frac{\text{Nº PAD} \times 100}{\text{Nº de PM Existentes}}$	1%	Verifica a média mensal de Procedimentos Administrativos/Disciplinares instaurados por PM

Interessante é a dificuldade de mensurar as licenças e a disponibilização de servidores para outros órgãos, visto que referem-se a todo o efetivo, no entanto, poderão ocorrer de forma indistinta na atividade operacional quanto na atividade administrativa, interferindo no resultado final.

A eficiência da administração só ocorrerá quando toda organização estiver empenhada na gestão de processo e seus funcionários treinados para operar.

Hoje, infelizmente, há uma preponderância da ação em relação ao planejamento, ou seja, o esforço está mais voltado para a execução do que para a preparação. Mas, no entanto, o primeiro passo foi dado com a estipulação de indicadores, pena, que por enquanto ainda esteja isolado da gestão de processo.

Conclusão

Buscou-se ao longo deste artigo, discutir a importância dos indicadores de produtividade na atividade administrativa e sua relação com a capacidade laboral do policial militar.

Houve um grande obstáculo a este estudo, que foi a determinação de indicadores que estipulam apenas o percentual do efetivo nas organizações policiais militares. Daí, conclui-se que tais indicadores não existem, o que há, na verdade, são taxas de redução, de forma indiscriminada, para o enxugamento do efetivo administrativo, sem levar em consideração a própria produtividade.

O tema do artigo, então, é incompatível com a realidade adotada pelo sistema. Foi-se necessário, pelos autores, fundamentar a necessidade de implantar um mecanismo mais inteligente de eficácia da produtividade, que possibilitasse promover uma melhoria contínua, e, em alguns aspectos, uma melhoria restauradora do produto final da PMGO.

Esta melhoria do produto passa, obrigatoriamente, pela Gestão de Qualidade Total, que o próprio Estado de Goiás já adotou.

Estabelecer os processos da organização, através de uma rede de processos e subprocessos é imprescindível para alcançar a qualidade e a satisfação do cliente, que é o cidadão.

A observância da hierarquia da estrutura para o desmembramento de metas e de decisões deve ser observada, principalmente, pelo nível mais elevado, para evitar a inversão desse mesmo nível para não se tornar fornecedor e seu fornecedor em seu cliente, pois com isso comprometeria o processo, colocando a organização para satisfazer os níveis operacionais, apenas.

O estudo da Qualidade e o uso dos indicadores no processo permitiu, antes de qualquer comparação com a realidade na PMGO, que o leitor possa entender a importância da adoção urgente de um processo que tem como enfoque agradar o cliente desencadeado por uma rede de processos que envolve toda a estrutura na mensuração de dados, metas e resultados, visando a melhoria do produto.

O cliente possui uma visão do produto fornecido pela organização, cujas características deste produto não se resumem somente ao bem, mas a todo serviço a ele agregado, principalmente relacionado ao custo e à entrega. A expectativa do cliente é encontrar um produto novo, que sempre supere o anterior.

Referências bibliográficas

ABNT. *NBR ISO 9004-2, Gestão da qualidade e garantia da qualidade – Terminologia*. Associação Brasileira de Normas Técnicas, Rio de Janeiro, 1994, 15 pp.

BEATO, Cláudio. *Informação e desempenho policial*. Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública. Belo Horizonte, 2001. Disponível em: <http://www.crisp.ufmg.br/infoPol.pdf>. Acesso em 03 out. 2007.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações*. 7. ed. ver. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003 – 3ª reimpressão.

FPNQ. *Indicadores de desempenho*. Série ID 01-00. Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade. São Paulo, 1994, 37 pp.

FPNQ. *Crítérios de excelência – o estado da arte da gestão da qualidade total*. São Paulo: Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade. São Paulo, 1995, 79 pp.

LIMA, Eurípedes Barsanulfo. *Elaboração de um sistema de indicadores de desempenho para o centro de operações Policiais Militares – COPOM/PMGO*. 2004. Dissertação (mestrado profissional). Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Engenharia Mecânica. Campinas, SP.

LUCENA, Maria Diva da S. *Avaliação de desempenho*. São Paulo: Ceplon Ed, 1973.

PEGORARO, Allysson H. *Uma metodologia para a avaliação e melhoria da qualidade em empresas de serviços com o uso de indicadores*, Florianópolis, 1999. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina.

PIETRAFESA, José Paulo (org.); BORBA, Odiones de Fátima (org.). *Do contexto ao texto: os desafios da linguagem científica*. Goiânia: Kelps, 2006.

PMGO. *Indicadores da PMGO*. Diretriz 001. Goiânia, 2007, 8 pp.

SANTOS, Alvacir Correa dos. *Princípio da eficiência da administração pública*. São Paulo: Ltr, 2003.

TAKASHINA, Newton Tadachi; FLORES, Mário César Xavier. *Indicadores da qualidade e do desempenho: como estabelecer metas e medir resultados*. Rio de Janeiro: Qualitymark Ed. 1996.

TRIVIÑOS, A. N. S. *Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: Aplicação qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1995.