

BASE ADMINISTRATIVA DA POLÍCIA MILITAR: Otimização das atividades de *backoffice*¹

Jonas Puziol²

Lauro Augusto Moreira Pinto³

RESUMO

O presente trabalho trata da otimização das atividades de *backoffice* da Polícia Militar como forma de racionalizar os recursos humanos necessários para realizar a atividade administrativa da corporação. É fato que a Polícia Militar de Goiás adotou em 2007 a centralização da sua administração com a criação da Base Administrativa e sua informatização para disponibilizar o efeito excedente para a atividade fim da corporação (*frontoffice*) que é o policiamento ostensivo. O escopo deste trabalho é verificar se as atividades de centralização das atividades de *backoffice* da PMGO geram eficiência e eficácia, realizando toda a rotina gerencial cotidiana com menos pessoas e com resultados mais satisfatórios. A concepção metodológica adotada neste trabalho é exploratório-descritiva de natureza qualitativa, com revisão bibliográfica nas categorias pesquisadas cumulada com o estudo de caso da Base Administrativa da PMGO. Dessa forma, analisa-se a evolução da Administração Pública nas suas concepções ideológicas e políticas em relação aos modelos patrimonialista, burocrático e gerencial. Comparam-se os modelos de gestão centralizado e descentralizado e a sua utilização na PM. Apresentam-se e caracterizam-se os programas e ações inovadores que estão agregados na Base Administrativa da corporação. Mostra-se o Sistema Integrado de Controle Administrativo (SICAD) e seus desdobramentos, como também, a função e a importância do Diário Oficial Eletrônico (DOE) e a relevância do Banco de Horas da corporação. Por fim, apresenta-se o caso da PMGO com instrumento viável de benchmarking para a Polícia Militar do Mato Grosso como possibilidade de racionalização do emprego dos policiais militares, inclusive com possibilidade de terceirização da administração, para as atividades não essencialmente executáveis por policiais militares.

Palavras-Chave: Backoffice; Centralização; Gestão; Eficácia; Terceirização.

¹ Artigo Científico apresentado para fins de conclusão do Curso de Especialização em Gestão Organizacional, realizado pela FACE/UFG.

² Especializando, Capitão da Polícia Militar do Estado do Mato Grosso.

³ Especializando, Capitão da Polícia Militar do Estado do Mato Grosso.

ABSTRACT

This work deals with the optimization of back-office activities of the Military Police as a way to streamline the human resources required to perform administrative activities of the corporation. It is true that the Military Police of Goiás in 2007 adopted the centralization of its administration with the creation of the Administration Base and its computerization to provide the effect surplus to the end activity of the corporation (frontoffice) which is patrolling. The scope of this work is to verify that the activities of centralizing back-office activities of PMGO generate efficiency and effectiveness, making all the routine daily management with fewer people and with more satisfactory results. The design methodology used in this work is exploratory and descriptive qualitative in nature, with the categories surveyed literature review combined with case study on the basis of the Administrative PMGO. Thus, we analyze the evolution of public administration in their ideological concepts and policies in relation to models patrimonial, bureaucratic and managerial. Compare the models of centralized and decentralized management and its use in PM. Presented and characterized innovative programs and actions that are aggregated at the Base of Administrative corporation. It shows the Integrated Administrative Control (Sicad) and its aftermath, but also the role and importance of the Electronic Official Gazette (DOE) and the relevance of the Bank of Hours of the corporation. Finally, we present the case of PMGO with viable instrument of benchmarking for the Military Police of Mato Grosso as the possibility of rationalizing the use of military policemen, including the possibility of outsourcing the administration, mainly for activities not enforceable by military police.

Keywords: BackOffice, Centralization, Management, Effectiveness; Outsourcing.

1. INTRODUÇÃO

Na administração pública, a eficiência e a eficácia devem estar presentes, atuando de forma decisiva, em todas as suas dimensões, quais sejam: administrativa, jurídica, orçamentária, contábil, financeira, patrimonial, de recursos humanos, dentre outras, na busca da realização dos objetivos a que se propõe, uma vez que, qualquer organização que quer atingir suas metas organizacionais, ser competitiva com grau de excelência na sua relação custo versus benefícios, fazendo bem feito o que precisa ser feito terá que se enquadrar no perfil de busca contínua e progressiva da eficiência e eficácia nas suas atividades.

Entende-se por eficiência e eficácia neste trabalho as seguintes definições. A eficiência é a capacidade do gestor para se obter bons serviços ou produtos, utilizando-se da menor quantidade de recursos possíveis. De outro lado, a eficácia é a capacidade de se fazer aquilo que é preciso para se alcançar os objetivos organizacionais. Em resumo, e em síntese apertada, a eficiência está relacionada à forma pela qual uma atividade é feita, enquanto a eficácia se refere ao resultado da mesma (SONDRINI, 1996).

Elegeu-se neste artigo científico como objeto de estudo a análise da centralização administrativa, como importante mecanismo de otimização das atividades de *backoffice*.⁴ Visa-se também oferecer parâmetros para que se perceba que a desoneração desse trabalho por parte das Organizações Policiais Militares (OPMs) – unidades com administração autônoma, somado à transferência dessa atividade para um único órgão, capacitado com novos modelos de gestão, como também, dos diversos recursos necessários para o bom funcionamento da administração, com ênfase para a informatização, gerando eficiência e eficácia na consecução do objetivo social, com melhor relação custo/benefício, estará a PMGO racionalizando seus recursos.

⁴ Retaguarda – constitui-se de todo aparato de serviços que estão nos bastidores de uma organização, sustentando as atividades de *frontoffice*.

Portanto, mais que uma disposição conceitual, a Base Administrativa da PMGO (BAPMGO) é uma realidade. Seu organograma pode ser encontrado no apêndice 1. Por conta disso e também pela enorme variedade e complexidade das atribuições da Polícia Militar (PM), revela-se uma preocupação, de modernização, para que se tenha eficiência e eficácia, conforme retro-azado, com uma atuação sem corrupção, que não desperdice recursos públicos e respeite o indivíduo, tratando-o como cidadão, na essência da acepção.

A modernização da administração pública é objeto de diversas reformas administrativas, que, via de regra, é fruto de campanhas políticas, muitas vezes mal desenhadas que se limitam a extinguir órgãos, com exoneração de funcionários públicos. Algumas idéias, fundadas em princípios, devem nortear a reforma administrativa: uma administração a serviço do público; que seja eficiente, ágil, rápida, para atender adequadamente às necessidades da população e que gere a economia dos recursos e promova resultados mais qualitativos.

A otimização dos recursos em uma corporação implica na proteção do seu patrimônio, economia dos gastos desnecessários por sobreposição de funções, o que se manifesta como resultado, e, obviamente, constitui ferramenta de apoio ao *frontoffice*⁵, qual seja a prevenção e o combate ao banditismo. Nesse contexto, ressalta-se a importância de expandir os limites das ações gerenciais para além do conhecimento de eficiência, incluindo-se também o conceito de eficácia dos resultados.

A título de exemplo, a PM estaria aplicando a eficiência ao escalar um número razoável de policiais militares (PMs) para o policiamento ostensivo de uma partida de futebol, para tanto, deveria observar o histórico do público que costuma assistir a partida. Ao contrário, estaria sendo ineficiente se fosse considerada somente a capacidade total do estádio, para se determinar o número de PMS, neste caso, caso o histórico revelasse que nunca houve

⁵ Linha de frente – contato direto com o cliente, para a PM são as atividades operacionais.

lotação do mesmo. Neste mesmo exemplo, o policiamento ostensivo seria eficaz, se ao final do jogo, a segurança pública estivesse garantida.

Este estudo também se justifica pela relevância na área do conhecimento sobre centralização e descentralização administrativa nas instituições públicas, tendo em vista que a bibliografia que versa sobre esse assunto se volta mais amplamente para discussões no âmbito das instituições privadas, o que confere a escassez de publicações alusivas ao tema.

A problemática principal deste estudo gira em torno do seguinte questionamento: a Administração Pública, em especial a Polícia Militar, terá mais eficiência e eficácia com a adoção de uma Base Administrativa?

Essa demanda desdobrou-se em metas orientadoras, quais sejam: a) determinar se a centralização das atividades de *backoffice* da PM geram eficiência e eficácia na sua administração; b) evidenciar a importância do *backoffice* e sua otimização, por meio da centralização administrativa; diferenciar e conceituar as palavras “eficácia”, “eficiência” no âmbito da Administração Pública; diferenciar e conceituar as palavras “descentralização”, “centralização” no âmbito da Administração Pública.

A hipótese à priori abordada tratou a otimização das atividades de *backoffice* com conseqüente incremento nas de *frontoffice*, a partir da centralização da administração da PM.

2. CONCEPÇÕES METODOLÓGICAS

Sobre a concepção metodológica, tratou-se de um estudo descritivo de natureza qualitativa sobre a importância do tema proposto, com o intuito de apresentar possíveis soluções, visando sanar ou minimizar os efeitos resultantes da problemática hoje existente, relacionados à ênfase dada aos modelos administrativos militares copiados do Exército Brasileiro, cuja finalidade e estruturas são diferentes das da Polícia Militar. Essa investigação está caracterizada, ainda, como pesquisa bibliográfica, uma vez que o estudo consistiu na

coleta, seleção, análise e interpretação da literatura pertinente ao assunto, composta de livros, manuais, teses, dissertações, artigos de revistas científicas, sites de internet especializados etc.

Por meio da pesquisa descritiva de caráter bibliográfico pretendeu-se esclarecer, sob o ponto de vista teórico, o conceito e a evolução dos modelos administrativos: Patrimonialista, Burocrático e Gerencial, que influenciaram a História da Administração Pública brasileira, com ênfase no recorte temporal a partir da década de 1990, período este que se caracterizou com uma relevante reforma administrativa no setor público brasileiro.

Sobre o tipo de estudo descritivo preleciona Triviños (1987, p. 110) em sua obra *Introdução à pesquisa em Ciências Sociais*:

[...] Os estudos descritivos exigem do investigador, para que a pesquisa tenha certo grau de validade científica, uma precisa delimitação de técnicas, métodos, modelos e teorias que orientarão a interpretação dos dados...[...] Os estudos descritivos exigem do pesquisador uma série de informações sobre o que se deseja pesquisar. [...] Podem estabelecer relações entre variáveis.

Buscou-se também caracterizar cada ferramenta disponível para a Base Administrativa para que seu objetivo fosse levado a efeito com a respectiva otimização pretendida. São: o Sistema Integrado de Controle Administrativo (SICAD), o Banco de Horas e a editoração do Diário Oficial Eletrônico.

Ainda, com base nos objetivos, esta pesquisa é exploratório-descritiva. Exploratória porque, segundo Gil (1991), proporciona maior familiaridade com o problema e descritiva porque, estas pesquisas descrevem características de determinada população ou fenômeno ou, então, estabelece relações entre variáveis.

Com relação à forma de abordar o problema esta pesquisa é quantitativa, uma vez que traçou um perfil das atividades de backoffice. Roesch (1999) destaca que as pesquisas quantitativas são utilizadas quando se pretende medir relações entre variáveis (associação ou causa-efeito), isto porque seu objetivo é trazer à luz dados, indicadores e tendências observáveis.

Por fim, este trabalho também se desenvolveu sob o enfoque metodológico do estudo de caso, pois, analisou a centralização administrativa adotada na PMGO. Enquadra-se como uma abordagem qualitativa e é frequentemente utilizado para coleta de dados na área de estudos organizacionais, tal qual se desenvolveu aqui (STAKE, 2001, p. 436).

3. ABORDAGEM TEÓRICA

A reforma administrativa dos órgãos e das instituições públicas brasileiras tornou-se obrigatória, principalmente a partir dos anos de 1990. Essa reforma não é uma simples resposta à crise porque passa o Estado de uma forma geral, mas, sobretudo, é uma forma de defesa da coisa pública, como patrimônio de todos e para todos (BRESSER PEREIRA, 1991; DINIZ, 1995; DINIZ, 1997; BRASIL, 1997).

Conforme o discurso do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995) sobre a reforma da administração pública brasileira, naquele momento era preciso dar um “salto adiante” na direção de uma gestão chamada de "gerencial", fundada em conceitos de eficiência, controle dos resultados acessível ao cidadão que é "cliente privilegiado" dos serviços prestados pelo Estado. Todavia, o que ainda se percebe empiricamente é um estado pesado que não incorporou esse modelo chamado por FHC de gerencial. (CARDOSO, 1995)

É oportuno registrar que os modelos de administração são caracterizados no tempo e no espaço, cada qual com suas especificidades, e para entender essa evolução histórica, o modelo que se apresenta em primeiro plano é o da Administração Pública Patrimonialista. Neste modelo, os órgãos do Estado funcionam como um apêndice do administrador que parece ser um chefe feudal. O estudo sobre a reforma do estado desenvolvido pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SCSPR) (BRASIL, 2011) esclarece esse modelo afirmando que

[...] No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A *res publica* não é diferenciada da *res principis*. Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. No momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado.

Como consequência do exaurimento do modelo Patrimonialista, por sua incompatibilidade com o capitalismo industrial e, também, com a burocracia parlamentar, surge na época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista o modelo de Administração Pública Burocrática. Novamente, o estudo da Presidência da República ajuda a entender que os

[...] princípios orientadores do seu desenvolvimento a profissionalização, a idéia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional legal. Os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo são sempre a priori. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por isso, são sempre necessários controles rígidos dos processos, como por exemplo na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas.

Inobstante o controle do Estado, este se transforma na própria razão de ser do funcionário. Em consequência, o Estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade. A qualidade fundamental da administração pública burocrática é a efetividade no controle dos abusos; seu defeito, a ineficiência, a auto-referência, a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos vistos como clientes. (WEBER, 1982; BRESSER PEREIRA, 1996; BRESSER PEREIRA, 1997)

Este estudo da SCSPP é amplamente difundido, por meio de manuais de administração pública, a exemplo do Manual para o Gestor Municipal de Saúde (2009) e destaca que a Administração Pública Gerencia (APG)¹ é um avanço e, também, em certa medida, um rompimento com a Administração Pública Burocrática (APB). Todavia, os princípios que regem a APB permanecem na APG, apenas com a flexibilização de alguns dos seus princípios fundamentais, como a da admissão segundo o mérito, “a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de

desempenho, o treinamento sistemático”, etc. Pode-se, então, concluir que, existe uma diferença básica na forma de controle que tem sua ênfase transferida dos processos para os resultados. Estas considerações também são encontradas nas obras e publicações de outros autores, a saber: (BRESSER PEREIRA, 1996; CARNEIRO, 1995; BRESSER PEREIRA, 1996a).

É oportuno salientar que a Administração Pública é subordinada por princípios. Os princípios inerentes à Administração Pública são aqueles expostos no art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil. Alguns foram positivados, ou seja, registrados no texto constitucional de forma expressa e, ainda, outros, de forma implícita ou tácita (Di PIETRO, 2002).

Esta investigação científica não tem o escopo de aprofundar e detalhar os princípios que regem a Administração Pública, todavia cabe acentuar, que estes princípios se constituem mutuamente e não se excluem, não são jamais eliminados do ordenamento jurídico. Destaca-se ainda a sua função programática, fornecendo as diretrizes situadas no ápice do sistema, a serem seguidas por todos os aplicadores do direito (Di PIETRO, 1997).

Primeiramente, cumpre distinguir o que é Administração Pública. Assim, Meirelles (1996, p.187) elabora o seu conceito:

[...] a Administração Pública, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços do próprio Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração Pública é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.

A Administração Pública pode também ser caracterizada como: direta e indireta. A Direta é aquela exercida pela administração por meio dos seus órgãos internos (presidência e ministros). A Indireta é a atividade estatal entregue a outra pessoa jurídica (autarquia,

empresa pública, sociedade de economia mista, fundações). A Constituição Federal (BRASIL, 1988), no art. 37, caput, trata dos princípios inerentes à Administração Pública: "Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência". (MEIRELLES, 1996).

Esses princípios devem ser observados e obedecidos por todos os órgãos dos três poderes e também nas três esferas do Poder Público, quais sejam (Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário e União, Estados, Distrito Federal e Municípios (CARDOZO, 1999). Merece realce o fato de que existem outros princípios que decorrem daqueles explicitados constitucionalmente, que igualmente obrigam a todos, dentre eles princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, o da finalidade, o da razoabilidade e proporcionalidade (ROCHA, 1994).

São estes os princípios que fundamentam todo o ordenamento jurídico administrativo brasileiro e servem de apoio ao desiderato desta pesquisa, qual seja, dar suporte para dinamizar a administração pública para cumprir o seu papel de bem servir ao povo, com qualidade, eficácia, eficiência e racionalidade de custos.

Em relação à análise de qual o melhor caminho para a Administração Pública, buscou-se entender que a Teoria Clássica de Fayol preconizava uma organização linear com foco na centralização da autoridade, enquanto que, de outro lado, a Administração Científica de Taylor sustentava a tese de que a organização funcional deveria fluir com a descentralização da autoridade. Essa questão é debatida na Teoria Neoclássica, onde o cerne da discussão está vinculado ao nível hierárquico que as decisões têm que ser tomadas. Ou seja, centralizar é concentrar a tomada de decisões no topo da pirâmide organizacional e descentralizar é delegar às autoridades subalternas a tomada de decisões (CHIAVENATO, 2000; DECENZO e ROBBINS; 2001; ARAUJO; 2001).

Conforme esta exposição, o conceito de centralização administrativa ai explicado não corresponde à concepção que se adota na Base Administrativa, uma vez que, não se trata de concentrar nas autoridades da cúpula da PMGO o poder de se tomar decisões, conforme a Teoria Clássica de Fayol, mas, sobretudo, concentrar a tomada de decisões e o gerenciamento de determinadas atividades comuns à toda corporação em um único órgão, departamento ou unidade, no caso sob estudo, na própria Base Administrativa que é uma unidade autônoma, com subordinação ao Comando Setorial de Administração e Finanças, com o rol de atribuições bem definidos conforme será demonstrado neste trabalho.

Explicando melhor a teoria sobre essa temática, infere-se que na centralização as relações escalares são priorizadas e tem-se na cadeia de comando a identificação da essência desse modelo. Essa concepção fayoliana é estritamente observada na PMGO. As ordens devem obedecer a “hierarquia ou cadeia escalar. [...] Toda ordem passa por todos os escalões intermediários até chegar ao ponto onde deva ser executada: é a cadeia escalar ou princípio escalar” (CHIAVENATO, 1983, p. 151).

A centralização que se quer provar neste trabalho tem um cunho conceitual diverso desse descrito por Fayol. Admite-se que a PM é uma organização que se molda segundo esses critérios de cadeia de comando, isso é fato. Todavia, a concepção que se propõe é a centralização das atividades pulverizadas por diversas unidades operacionais, consumindo recursos humanos e materiais irracionalmente.

Frisa-se que isso é um fator muito importante e deve fortalecer a crença na centralização administrativa. Pois, determinadas atividades, quando pulverizadas pelas diversas unidades da corporação, consomem muita mão de obra, com um volume de trabalho, às vezes, pequeno, ou seja, um servidor deve estar disponível para desempenhar aquela tarefa, mesmo que o volume de serviço não consuma as oito horas diárias de trabalho. Desta forma, não há como ignorar tais situações, destacando o servidor para a atividade-fim, qual seja a

operacionalidade (policimento ostensivo), nem tão pouco, ele será plenamente aproveitado na administração, em face da dependência de um funcionário com acompanhamento e ciência daquela atividade, ocasionando desperdício de tempo e emprego irracional do homem.

A administração, considerada como o bastidor da atividade fim da corporação, é conhecida também como *backoffice*. Os conceitos de *frontoffice* ou proscênio e *backoffice* ou retaguarda é de fundamental importância. No proscênio existe a interação direta com o cliente ou o usuário do serviço, no caso da PM, o cidadão. Já no *backoffice* encontram-se as atividades que dão suporte ao serviço (TEBOUL, 1999; GIANESI e CORREIA, 1994; FITZSIMMONS e FITZSIMMONS, 1998).

Desta forma, a retaguarda da administração não é percebida pelo cidadão e, na maioria dos casos, não é valorizada. Essa percepção leva muitos gestores a menosprezar o *backoffice* em detrimento do *frontoffice*. Isso pode gerar um ciclo vicioso que não permite a administração avançar, uma vez que o proscênio depende de uma boa gestão de retaguarda.

Apesar de não haver estudos específicos sobre a administração policial militar no Brasil, percebe-se empiricamente que as polícias militares acompanham o setor público de uma forma generalizada no que tange à sua tradição burocrática e organizada segundo uma estrutura funcional estanque e fragmentada. Atualmente, as polícias militares do Brasil encontram-se pressionadas a adotar modelos gerenciais de administração que consigam atender a demanda social por mais paz, tranquilidade e segurança.

No sentido de chegar a esse quadro paradigmático, a informação aparece como condição tanto para o seu funcionamento quanto para a concretização dos seus objetivos, embora, em cada um delas, sejam diferentes as demandas informacionais. Nesse sentido, é importante ter em mente que o setor público, ao levar a efeito um processo de mudança administrativa, não se desfaz da sua herança isolacionista e fragmentada de um dia para o outro. A essa herança agregam-se ainda o aumento da “complexidade e urgência das

demandas por tecnologia em uma administração pública recém-reorganizada, ávida por resultados que viabilizem maior integração sistêmica de suas funções e a melhoria do acesso a informações.” (FRAGA, BEMFICA e BRETAS, 2008, p. 2).

As mudanças ocorridas na década de 1990 marcaram o quadro descrito. As autoras mineiras Fraga, Bemfica e Bretas (2008) reforçaram que a generalização do uso de computadores em rede e também a ramificação da internet, dentre outros fatores evidenciaram esse período. De acordo com essas pesquisadoras, essas mudanças fizeram emergir a demanda pela agregação de valor às informações brutas, não apenas para apoio à administração e ao Governo na formulação das políticas públicas e efetiva prestação de contas, mas também tendo em vista torná-las disponíveis para acesso público.

Aduz esse estudo que, como política pública, é importante destacar que sua efetividade não resulta apenas de um ato de vontade do governante, mas requer a negociação entre os diversos atores envolvidos e afetados por ela. Por conseguinte, o planejamento da gestão informacional encontra o desafio na negociação com os atores na formulação das estratégias de produção, da atualização, da circulação e da disseminação da informação (FRAGA, BEMFICA e BRETAS, 2008).

Revelam essas autoras que, a articulação das estratégias e táticas adotadas em relação aos interlocutores deve considerar um ponto primordial sobre a informação, qual seja, o seu caráter dinâmico e conexo com as “demais políticas públicas, os processos de planejamento, execução, monitoramento e controle social das ações governamentais, uma vez que a informação é resultado indireto destas” (FRAGA, BEMFICA e BRETAS, 2008, p.14).

A identificação dos fluxos informacionais, suas origens e destinos, a consideração das necessidades operacionais, gerenciais e estratégicas da PMGO, frutos deste estudo de caso, e a identificação das necessidades de investimento, formação e capacitação são requisitos para a elaboração de uma arquitetura de informação capaz de consubstanciar as

diretrizes da política de informação estabelecida requer a consideração dos seguintes pontos, conforme o estudo de Fraga, Bemfica e Bretas (2008, p. 16): a) qualificação do quadro de profissionais para emprego dos recursos tecnológicos e incorporação de novas tecnologias tendo como referência o caráter público do setor governamental, em contraposição ao modelo de consumismo tecnológico que alimenta o mercado das tecnologias de informação; b) qualificação de quadros da administração pública para o uso desses recursos, com vistas à configuração de uma cultura informacional mais consoante com as mudanças em andamento; c) desenvolvimento de capacidade crítica para a incorporação de novas tecnologias, a partir de parcerias com o setor privado e com instituições de ensino e pesquisa; d) desenvolvimento de projetos de aplicação da tecnologia voltados à integração sistêmica das funções governamentais, referenciados em uma arquitetura global de informações; e) estabelecimento de padrões voltados para ambientes abertos e cooperação com outras instituições do setor público.

Essas premissas conceituais parecem ter balizado as atividades informacionais implementadas na Polícia Militar de Goiás. Dos sistemas operacionalizados, destacam-se os: Sistema Integrado de Controle Administrativo (SICAD); Diário Oficial Eletrônico (DOE) e Diário Oficial Eletrônico Reservado (DOER) e Banco de Horas da PMGO.

O Sistema Integrado de Controle Administrativo (SICAD) é um software adquirido pela Secretaria Nacional Segurança Pública (SENASP) e cedido à Secretaria de Segurança Pública do Estado de Goiás (SSPGO), e tem por destinação ser uma ferramenta de utilização administrativa para as instituições Polícia Militar (PM), Bombeiros Militares (BM) e Polícia Civil (PC).

A utilização do SICAD na administração da PMGO trouxe uma dinâmica à sua informatização, modernizando o sistema de dados da corporação, proporcionando dar funcionabilidade ao homem (agente público – policial militar), definindo sua função exata na

instituição; bem como fornecer dados, estatísticas e relatórios confiáveis; ou seja, municiar a PMGO de informações com maior agilidade e acertos.

Dentre as atribuições do SICAD, as mais importantes são:

a) criação da ficha individual de alterações (virtual): até a pouco tempo, a ficha individual do policial era de papel, existindo 02 (duas) vias, ficando uma na unidade em que o policial militar servia e outra no CAF (Comando Setorial Administrativo e Financeiro), e a inserção ou alteração de dados era procedida via publicação em BI (boletim interno) e BG (boletim geral) e posteriormente transcritos de forma mecânica à mesma. As fichas antigas se encontram hoje arquivadas na Base Administrativa.

b) automatizar os dados e lançamento das fichas individuais com as seguintes informações: dados pessoais e profissionais; antiguidade; comportamento das praças e sua modificação conforme critérios legais; classificações; promoções; elogios e punições; procedimentos administrativos; afastamentos; dependentes e se há pensão alimentícia; funções; pontuação das praças analisando: medalhas e condecorações, cursos, estágios, teste de aptidão profissional (TAP) e teste de aptidão física (TAF).

c) gerar automaticamente a certidão de tempo de serviço trabalhado pelo policial militar (anos, meses e dias), bem como, inclusão, exclusão, reinclusão, férias, afastamentos, licenças, averbação de tempo de serviço e restrições.

d) fornecer relatórios específicos por tipos ou grupos: tempo de serviço, idade, sexo, postos, local e etc.

e) controlar e emitir relatórios de viaturas: quilometragem rodada diária e mensalmente; média de quilometragem por litro de combustível; manutenção preventiva e realizada, sinistros e custos do veículo mensal e anual.

f) controlar e emitir relatórios diários e mensal de combustível: quantidade de abastecimentos, quais as viaturas e quantos litros abasteceram, qual o local de abastecimento.

g) controlar e emitir relatórios de armas e munições: quantidade por calibres, marcas, onde estão, com quem está cautelada pessoalmente, estado de conservação, ocorrências e histórico.

h) emitir relatório geral financeiro: cabendo a DFIN (Departamento de Finanças) extrair o relatório e aplicá-lo ao caso.

Dentro do SICAD existe a Seção de Gestão, encarregada de: qualificar, treinar e orientar cadastradores; atualizar os dados das fichas individuais (legado); controlar senhas acesso ao sistema; auxiliar na correção de falhas do sistema; auditar, fiscalizar e corrigir cadastros; controlar o lançamento progressivo de dados das fichas individuais dos policiais militares no SICAD.

Outra ferramenta informacional utilizada é o Diário Oficial Eletrônico (DOE) com sua versão reservada para os assuntos sigilosos (DOER). Cumprindo um dos princípios constitucionais da administração pública, o da publicidade, a PMGO sempre publicou seus atos administrativos e financeiros, portarias e decisões por meio dos Boletins Internos (BI) de cada unidade com transcrições para o Boletim Geral (BG), que posteriormente eram lançados de forma mecânica (digitada ou datilografada) nas fichas individuais de alterações do policiais militares.

Com o objetivo de modernizar a publicação, a PMGO informatizou-a por meio do SICAD, havendo inicialmente a concepção de que se deveria existir o BGE (boletim geral eletrônico) e BIE (boletim interno eletrônico), no entanto, com o intuito de se aglutinar as informações da corporação, criou-se em 2007 o Diário Oficial Eletrônico (DOE).

O Diário Oficial Eletrônico é alimentado por meio dos dados emitidos via e-mail pelas unidades e comandos da PMGO para a Base Administrativa por meio de sua seção de editoração, que os confere e, logo em seguida, os lança no DOE, que concluído, gera automaticamente estes dados no SICAD, alcançando os seguintes resultados: distribuição dos

dados de todos os envolvidos simultaneamente; alterações imediatas nas fichas individuais de alterações dos policiais militares (sua vida na instituição); retificação de itens e auditoria.

Após a conclusão, o DOE é impresso em 02 (duas) vias, e após assinado pelo comandante da Base Administrativa e pelo Subcomandante Geral, é devidamente arquivado.

Por fim, a última ferramenta analisada, o Banco de Horas da PMGO tem como finalidade controlar as horas trabalhadas pelo efetivo da PMGO, alimentado eletronicamente a partir dos dados encaminhados pelas unidades operacionais, visando o cumprimento da carga horária legal de no mínimo 40 horas semanais. Tão logo esteja consolidado o levantamento geral destas horas trabalhadas, passará a gerar informações, para que as Unidades providenciem escalas operacionais de recobrimento. São atribuições do Banco de Horas:

- a) controlar as horas trabalhadas pelos policiais militares na PMGO;
- b) conferir quais policiais não atingem a carga horária mínima de 40 (quarenta) horas semanais;
- c) permitir que qualquer unidade possa gerar uma escala extra eletronicamente, bastando para isso senhas de acesso de acordo com a hierarquia existente entre as Unidades;
- d) controlar as escalas extras retiradas pelos policiais militares por mês ou qualquer outro período;
- e) controlar todos os afastamentos retirados pelos policiais militares, acompanhando para isso as publicações no Diário Oficial;
- f) permitir ao comando geral ter acesso a estatísticas tais como: quantidade de escalas existentes na PMGO, no interior, na capital; quantidade de oficiais por quadro (QOPM, QOS, QOA), por posto, tanto no interior quanto na capital; quantidade de praças por quadro e por graduação; quantas escalas extras cada policial tirou em determinado período e quais foram; quantidade de afastamentos por Unidade e quais os tipos; quais os locais que o

policial trabalhou desde 2008 em diante e por quanto tempo; proporção de policiais em condições de serviço e que estão baixados por algum motivo;

g) permitir que o policial em sua Unidade consulte as escalas que tirou em cada mês, inclusive as extras;

h) Controlar todas as escalas cumpridas pelo policial militar tanto as ordinárias quanto as extraordinárias e estas últimas se são operacionais ou administrativas.

Depois de analisadas as ferramentas informacionais utilizadas na PMGO, teremos a terceirização como item de análise final deste trabalho. A delegação de atividades a terceiros passou a ganhar maior destaque nos últimos anos. As empresas estão cada vez mais centradas em seu objetivo principal nas organizações, livrando-se das atividades secundárias e contratando empresas especializadas para a execução das mesmas. Na área pública, o emprego da terceirização deverá estar em conformidade com a lei, que estabelece quais os serviços e de que forma eles poderão ser repassados a terceiros.

A terceirização, além de reduzir custos, pode proporcionar uma melhoria de qualidade dos serviços, uma que a atividade terceirizada será efetivada por empresas especializadas na área. Na visão de Di Pietro (2002, p. 16),

[...] o que muda é principalmente a ideologia, é a forma de conceber o Estado e a Administração Pública. Não se quer mais o Estado prestador de serviços; quer-se o Estado que estimula, que ajuda, que subsidia a iniciativa privada; quer-se a democratização da Administração Pública pela participação dos cidadãos nos órgãos de deliberação e consulta e pela colaboração entre público e privado na realização das atividades administrativas do Estado; quer-se a diminuição do tamanho do Estado para que a atuação do particular ganhe espaço; quer-se a flexibilização dos rígidos modos de atuação da Administração Pública, para permitir maior eficiência; quer-se a parceria entre o público e o privado para substituir-se a Administração Pública dos atos unilaterais, a Administração Pública autoritária, verticalizada, hierarquizada.

Sendo assim, é cogente reconhecer que a terceirização é instrumento que permite a Administração Pública dinamizar seus propósitos.

O processo de terceirização, embora dotado de inúmeras vantagens que podem contribuir para a melhoria da Administração Pública, é caracterizado, também, pelos seus aspectos negativos, que deverão ser analisados cautelosamente, pois estes, ao se efetivarem, poderão acarretar graves descontentamentos, tanto para a Administração Pública quanto para o administrado.

Uma das desvantagens da terceirização é a possibilidade de grande ocorrência de rotatividade nas empresas contratadas, interferindo, dessa forma, na execução das atividades para a qual foi contratada. Segundo Silva (2006, p. 8092)

[...] o administrado não pode ficar às voltas com diversas empresas que revezam ao longo do tempo. As mudanças podem levar à constante substituição das pessoas físicas executoras das tarefas, gerando descontinuidade incompatível com preceito constitucional. Com efeito, a eficiência fixada na Constituição da República não é alcançada quando se verifica a mutação desenfreada de pessoas na realização de atividade-fim do Estado.

A falta de comprometimento do pessoal terceirizado é outro risco preocupante à Administração Pública no momento da contratação, por provocar o serviço terceirizado, resultando em outra empresa que não a dele mesmo, e pelo fato de que, muitas vezes, a supervisão ao funcionário acaba por não se realizar de forma eficiente, podendo este acomodar-se e o estado estar sujeita à probabilidade de um serviço que não se enquadre nas expectativas desejadas.

Devido à clara insatisfação da coletividade em relação à administração pública, provocada por aborrecimentos que abalaram a confiança daquela, a terceirização é também encarada como a geração de “empreguismo” e denota a incapacidade dos funcionários públicos na prestação de seus serviços, bem como a falta de dedicação e eficiência quanto às suas obrigações.

A terceirização gera, também, a sensação de “perda” de direitos preestabelecidos. É o que explica Mello (2003, p. 87), ao enfatizar que a terceirização “altera o inciso IX do art. 37 da Constituição, no sentido de coibir sensivelmente a possibilidade de admitir servidores

públicos sem concurso”. Além disto, há ainda a visão de que os funcionários terceirizados recebam um tratamento “diferenciado”, no que tange à subordinação destes à Administração Pública.

Conforme explicitado, com os cuidados mencionados, a terceirização pode ser apontada como uma alternativa para a construção de uma organização pública estruturada, ágil, flexível, objetiva e econômica. Grande cuidado, porém, deve ser tomado ao optar por serviços terceirizados. Funções administrativas, por exercerem grande responsabilidade e influência para a organização, geralmente não são uma boa escolha de terceirização. Por outro lado, ao terceirizar certas funções, tais como limpeza, manutenção de máquinas, equipamentos ou veículos, vigilância, serviços de transporte, etc., a Administração ganha tempo, reduz custos e torna-se mais ágil na prestação de seus serviços essenciais.

Em síntese, todas essas tendências administrativas são bastante interessantes para a PMGO. Todavia, recentemente, uma pesquisa de Lima e Sobrinho (2008) demonstraram que essas intervenções na administração da PMGO ainda não haviam sido incorporadas à cultura e ao conhecimento do seu público interno, nem mesmo dos gestores da alta cúpula. Está pesquisa, apesar de muito tímida, uma vez que entrevistou somente 10 comandantes de unidades operacionais da grande Goiânia, indica que 70% desse grupo não conheciam nem o SICAD e nem o Banco de Horas da PMGO. Outro fator que gera perplexidade é que 100% dos pesquisados informaram que a Base Administrativa não cumpria o seu papel na corporação.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

A constatação que se faz dos resultados encontrados e descritos revelam que a PMGO está numa fase administrativa de transição. As tendências administrativas

implementadas, bem como, as ferramentas informacionais utilizadas apontam para uma mudança paradigmática significativa.

Percebe-se, todavia, que essa transição ainda não foi plenamente concretizada e muito ainda resta ser feito. A indicação de que 100% de oficiais comandantes de unidades operacionais da capital, apesar da exigüidade da amostra, revela que muito ainda precisa ser feito em termos de comunicação e acultramento ante à nova realidade administrativa da corporação.

As bases informacionais descritas e a evolução das tendências administrativas relatadas são instrumentos poderosos para alavancar a gestão policial militar, entretanto, esse conhecimento precisa ser divulgado e socializado tanto interna *coporis* quanto para a população em geral, que é a destinatária final desses serviços.

Essas atividades centralizadoras da administração ainda não foram plenamente concluídas, motivo pelo qual ainda não se pode afirmar com exatidão os resultados dela decorrentes. Existe sim uma expectativa de redução do efetivo destinado ao *backoffice* com equivalente implemento no proscênio.

Em termos teóricos os fundamentos parecem muito consistentes em relação às providências administradas operacionalizadas. O que se espera é o amadurecimento institucional para se calibrar uma nova investigação com todos os aspectos, objetos e sujeitos da investigação já consolidados.

Ressalte-se que apesar da fase transicional porque passa a administração da PMGO, seus fundamentos de inovação administrativa indicam notável validade e que pelos desígnios pretendidos pode-se esperar muito para o futuro. Por conta dessa experiência inicial, conforme este estudo de caso, o modelo adotado pela PM de Goiás revela-se como um marco administrativo nas PMs brasileiras e, por sua estrutura e visão de futuro, pode se constituir-se perfeitamente em um caso de benchmarking.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta investigação possibilitou demonstrar que a otimização dos recursos é de grande valia para a Administração Pública, uma Segurança Pública moderna e dedicada à redução da criminalidade prescinde de uma gestão inovadora e focada nos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia.

A Polícia Militar atuando administrativamente de forma centralizada e com métodos e técnicas que envolvem procedimentos operacionais e administrativos padrão, com ênfase para a informatização e possibilidade de terceirização das atividades, desempenha papel relevante na Administração Pública, principalmente, maximizando seus recursos tecnológicos e minimizando o emprego de homens e mulheres na atividade-meio (*backoffice*), com condições de liberar contingente maior para o combate ao banditismo.

O gestor público brasileiro, culturalmente, costuma rejeitar o novo, pelo receio da mudança e do desconforto que ela traz. Romper barreiras, superar paradigmas, minimizar custos, maximizar resultados, são conceitos que devem ser perseguidos incansavelmente pelos gestores em toda a Administração Pública. As diversas mudanças ocorridas ao longo dos últimos anos, relatadas neste trabalho, propiciaram personalizar a identidade de uma corporação que pretende ingressar de fato e de direito no século 21. Reinventar-se é desafio que deve ser vencido cotidianamente e esta é a tarefa dos gestores modernos.

As descrições e avaliações feitas em relação ao modelo de administração centralizado idealizado para a Base Administrativa ainda não atingiram a sua plenitude. As ferramentas, como o Diário Oficial Eletrônico (DOE), o Sistema Integrado de Controle Administrativo (SICAD) e o Banco de Horas já estão em funcionamento, todavia, carecem de serem aperfeiçoadas e difundidas para sua total eficiência e eficácia.

Evidenciou-se que esta pesquisa descritiva, em função de suas peculiaridades e limitações próprias, não pretendeu esgotar o tema e nem tampouco conseguiu alcançar

respostas para todos os questionamentos que a problemática suscitou, mas tão somente apresentou uma análise e uma maior reflexão, com base na literatura pertinente, sobre a importância da otimização, por meio da centralização administrativa das atividades de *backoffice* da Polícia Militar de Goiás.

Essas atividades de centralização do *backoffice*, por sua visão de racionalidade administrativa configura-se importante ferramenta para sua utilização como benchmarking. É o que pretendem os autores, ao apresentá-la ao comando da Polícia Militar do Mato Grosso.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, L. C. G. **Organização, Sistemas e Métodos - e as Modernas Ferramentas de Gestão Organizacional**. Ed. Atlas, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília. 2006.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **A Reforma administrativa na imprensa: seleção de artigos produzidos no MARE/Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado**. Brasília: MARE, 1997.

_____. Secretaria de Comunicação de Governo da Presidência da República. As três formas de administração pública. In: **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI2.HTM>. Acessado em 14 fev. 2011.

BRESSER PEREIRA, L. C. **A Crise do Estado**. São Paulo: Nobel, 1991.

_____. Reconstruindo um Novo Estado na América Latina. Palestra apresentada no seminário: **Os Novos Caminhos da América Latina: Estado, Mercado e Equidade**. Banco Interamericano de Desenvolvimento/Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento (BID/PNUD), Montevideu. 1996.

_____. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**. Revista do Serviço Público. 1996 a.

_____. **A Reforma do Estado nos Anos 1990: Lógica e Mecanismos de Controle.** Trabalho apresentado na segunda reunião do Círculo de Montevideu, Barcelona, 1997.

CARDOSO, F. H. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado.** Brasília. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/plandia.htm>. Acesso em: 22 fev. 2011.

CARDOZO, José Eduardo Martins. **Princípios Constitucionais da Administração Pública** (de acordo com a Emenda Constitucional n.º 19/98). IN MORAES, Alexandre. Os 10 anos da Constituição Federal. São Paulo: Atlas, 1999.

CARNEIRO, A.M.M. Teorias Organizacionais: do ceticismo à consciência crítica. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro: FGV, abr/jun, 1995.

CHIAVENATTO, I. **Gestão de Pessoas – O novo papel dos recursos humanos nas organizações.** Ed. Campus. 2000.

_____. **Administração – Teoria, Processo e Prática.** Ed. Campus. 2000 a.

_____. **Introdução à Teoria Geral da Administração.** 3ª Edição. S. Paulo: McGraw-Hill do Brasil. 1983.

DECENZO, D. A., ROBBINS, S. P. **Administração de Recursos Humanos.** Ed. LTC. 2001.

DINIZ, E. **Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90.** Rio de Janeiro 1995.

_____. **Crise, Reforma do Estado e Governabilidade.** Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas. 1997.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na Administração Pública.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Direito administrativo.** 6. ed. São Paulo: Atlas. 1997.

FITZSIMMONS, J. A, FITZSIMMONS, M.J. **Administração estratégica de serviços, operações, estratégia, e tecnologia da informação.** 2ª . ed. São Paulo. Booknan, 1998.

FRAGA, E. B., BEMFICA, J.C., BRETAS, N.L. **Informática pública e reforma administrativa.** Disponível em: http://www.ip.pbh.gov.br/ANO3_N1_PDF/ip0301bossi.pdf. Acesso em: 06 nov. 2010.

GIANESI, I.G.N; CORRÊA, H. L. **Administração Estratégica de Serviços.** São Paulo: Atlas. 1994.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo: Atlas, 1991.

LIMA, H. S., SOBRINHO, K. F. **Base Administrativa da Polícia Militar.** Monografia. Curso de Especialização em Segurança Pública. Academia de Polícia Militar de Goiás. Goiânia. 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. **Direito Administrativo Brasileiro.** 21. ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Dêlcio Balestero e José Emmanuel Burle Filho. Malheiros, 1996

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito administrativo.** 7. ed. São Paulo: Malheiros. 2003.

RAMOS, A. G. **A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações.** Rio de Janeiro: FGV, 1983.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais da Administração Pública.** Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

ROESCH, S. M. A. **Projetos de estágio e de pesquisa em Administração: guia para estágios, trabalho de conclusão, dissertações e estudos de caso.** 2.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SILVA, C. M. F. P. **O processo administrativo como mecanismo pelo qual se efetiva a cidadania.** Fórum Administrativo, v. 69, p. 8092-8094, 2006.

SONDRINI, P. **Dicionário de Administração e Finanças,** São Paulo, Best Sellers, 1996.

STAKE, R. E. The case study method in social inquiry. In DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. **The American tradition in qualitative research.** Vol. II. Thousand Oaks, California: Sage Publications. 2001.

TÉBOUL, J. **A era dos serviços: uma nova abordagem ao gerenciamento.** 1ª Ed. Rio de Janeiro: Qualitymark. Ed. 1999.

WEBER, M. **Economy and society: an outline of interpretative sociology.** New York: Bedmenster, 1982.