

Evidências das disfunções na burocracia: um estudo sobre a implementação do módulo BAPM

*Evidence of dysfunctions in bureaucracy:
a study on the implementation of the BAPM module*

**Mayara Araujo¹,
Wilson José Barp²,
Fernanda Valli Nummer³**

1. Mestre em Segurança Pública pelo Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública (PPGSP) do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), da Universidade Federal do Pará (UFPA). Especialista em História Contemporânea com pesquisa na área de História Social da Amazônia.

mayara.fibra@gmail.com

2. Mestre em Sociologia pela UFRGS e Doutor em Ciências Sociais pela UNICAMP. Atualmente é Titular da UFPA. Tem experiência na área de Sociologia, com ênfase em Conflitos Agrários, atuando principalmente nos seguintes temas: violência, ocupação, Amazônia, conflitos agrários e fronteira.

wilsonbarp@gmail.com

3. Mestre em Antropologia Social e Doutora em Antropologia Social pela UFRGS. Atualmente é pesquisadora e professora da UFPA. Tem experiência na área de Antropologia e Sociologia, atuando principalmente nos seguintes temas: identidade, sociabilidade, trabalho, militarismo e instituições policiais.

fernandanummer@gmail.com

Resumo: Esse artigo ocupa-se de analisar uma organização burocrática, com ênfase nos elementos da burocracia observados no Módulo Boletim de Atendimento Policial Militar que apresentam disfunções burocráticas, em razão dos problemas identificados impactarem diretamente seu Sistema de Informação e a atividade policial ligada ao mesmo. A discussão concentra-se nos aspectos da cultura burocrática no Sistema de Informação do Batalhão de Polícia de Choque do Pará e as contradições causadas com a inserção de Tecnologia da Informação nessa dinâmica, visto que implementação do Módulo Boletim de Atendimento Policial Militar tem por objetivo melhorar a gestão do conhecimento fornecendo informações de qualidade para otimizar o planejamento das ações policiais e medir sua produtividade a partir de relatórios estatísticos. Para discutir o tema Weber (1991) e Merton (1970) serão os autores base para analisar os resultados encontrados a partir de um Estudo de Caso, com abordagem qualitativa, análise documental, conversas informais com policiais e observação participativa. Foi possível identificar as contradições na eficiência pretendida com a implementação da ferramenta em questão em função do modelo burocrático de gestão e suas disfunções. Logo, pôde-se constatar que fatores como resistência a qualquer movimento que possa causar perturbação na ordem vigente, ausência de inovação devido ao comodismo, excesso de formalismo com uma cultura embasada em documentos formais preenchidos de modo artesanal, hierarquia com certo grau de obrigações e privilégios velados, e ausência de inovação e conformidade às rotinas, somado a limitação que o sistema apresenta, se apresentam como fatores contraditórios ao propósito pretense com a ferramenta e que corrompem o potencial do Módulo Boletim de Atendimento Policial Militar no Sistema de Informação do Batalhão.

Palavras-chave: Sistema de Informação. Tecnologia da Informação. Gestão do conhecimento. Contradições.

Abstract: This article deals with the analysis of a bureaucratic organization, with emphasis on the elements of bureaucracy observed in the Bulletin Module of Military Police Attendance that present bureaucratic dysfunctions, because the problems identified directly impact its Information System and the police activity linked to it. The discussion focuses on the aspects of bureaucratic

culture in the Information System of the Shock Police Battalion of Pará and the contradictions caused by the insertion of Information Technology in this dynamic, since the implementation of the Bulletin Module of Military Police Service aims to improve knowledge management by providing quality information to optimize the planning of police actions and measure their productivity from statistical reports. To discuss the topic Weber (1991) and Merton (1970) will be the base authors to analyze the results found from a Case Study, with qualitative approach, documentary analysis, informal conversations with police officers and participatory observation. It was possible to identify the contradictions in the intended efficiency with the implementation of the tool in question in function of the bureaucratic model of management and its dysfunctions. Therefore, factors such as resistance to any movement that might cause disruption to the current order, absence of innovation due to indulgence, excess of formalism with a culture based on formal documents filled in by hand, hierarchy with a certain degree of obligations and veiled privileges, and lack of innovation and compliance to the routines, in addition to the limitations that the system presents, are presented as contradictory factors to the intended purpose of the tool and that corrupt the potential of the Bulletin of Military Police Assistance in the Battalion Information System.

Keywords: Information System. Information Technology. Knowledge management. Contradictions.

1 Introdução

A importância do uso da informação na gestão pública se dá, mais propriamente para o planejamento, execução e redirecionamento das atividades policiais. Com base nestes dados é possível se chegar a análises que possam ser utilizadas para orientar o processo de tomada de decisões, a planejar intervenções pontuais em locais ou alvos prioritários e a avaliar/monitorar resultados (BEATO FILHO, 2008). A Tecnologia da Informação (TI), desde o final do século XX, tem sido aliada dos governos e empregas em prol de avanços gestacionais baseados em informação, e o alinhamento das práticas institucionais com os recursos tecnológicos tem gerado mudanças na base de todos os setores públicos no Brasil, historicamente burocráticos.

Na Polícia Militar do Pará (PMPA) o Sistema Integrado de Gestão Policial (SIGPOL), lançado oficialmente em 2009 (PINHEIRO, 2016), faz parte da iniciativa de novas tecnologias na atividade policial do Estado, e é a maior expressão da implementação das TI na Segurança Pública do Estado. A TI ainda encontra dificuldade quando implementada em instituições policiais, por isso, o Batalhão de Polícia de Choque (BPChq) do Pará foi a instituição escolhida pela pesquisa devido a trajetória do Batalhão com atuações de último esforço desde sua inauguração (1992), até 2016¹, quando passou a atuar no Rádiopatrulhamento Tático Motorizado, e naturalmente passou a produzir em maior escala Boletim de Atendimento Policial Militar (BAPM). Essa alteração desencadeou um período de muitas adaptações em seu burocrático Sistema de Informação (SI), principalmente na 2º seção (P2)², que é responsável pela estatística do Batalhão.

A burocracia é considerada o mais próximo do que seria o “tipo ideal” de gestão (MAIA; PINTO, 2007), Weber (1991) define a burocracia como um conjunto de características para criar o “modelo” de organização burocrática. Nessa perspectiva, a implementação do Módulo BAPM no SI do BPChq ao mesmo passo que propõe potencializar o trabalho administrativo, burocrático por essência, apresenta algumas “disfunções burocráticas”. Sendo assim, para discutir o tema proposto serão utilizados autores que discutem a burocracia (WEBER, 1991; TENÓRIO, 1981), administração e gestão (MAXIMIANO, 2008), SI (LAUDON; LAUDON, 1999), informação (BEATO FILHO, 2008; CARVALHO; TAVRES, 2001), e disfunções burocráticas (MERTON, 1970).

1. O BPChq da PMPA foi o último Batalhão de Choque, já estruturado, no país a integrar o Rádiopatrulhamento Tático Motorizado, que é o policiamento preventivo ostensivo em viaturas.

2. O BPChq é composto por mais 4 seções, com funções distintas e complementares, sendo estas: 1º seção (P1) é uma espécie de RH do Batalhão, cuida de tudo que diz respeito a pessoal, efetivo e escala de serviço; 2º seção (P2) que fica incumbida de alimentar o Módulo BAPM no SIGPOL, pois, é responsável pela parte de estatística, correccional e inteligência do Batalhão, sendo essa a seção que sofreu diretamente o impacto da implementação do Módulo BAPM; 3º seção (P3) é incumbida da instrução, capacitação e ordem de serviço; e 4º seção (P4) é responsável pela logística do Batalhão, cuidado da tesouraria, almoxarifado, motomecanização e reserva de armamento. Vide § 3º do Art. 27A, PARÁ. Lei de Organização Básica -LOB da PMPA, 2014.

Disto isto, o artigo analisa os elementos da burocracia observados no Módulo BAPM e que recaíram nas disfunções burocráticas, visto que os problemas identificados impactam diretamente o SI do BPChq da PMPA, bem como a atividade policial ligados a esse sistema. Para alcançar o objetivo proposto, a pesquisa é de natureza qualitativa, a partir de um estudo de caso no BPChq da PMPA, com observação participativa de 10 meses (entre agosto de 2016 a junho de 2017). As visitas ao BPChq foram intercaladas e todo processo observado foi devidamente registrado em diário de campo. A observação em campo se limitou a interação dos policiais envolvidos no SI do BPChq, em especial os policiais do P2, sendo observado todos os recursos (humano, material e lógico), processos (armazenamento, processamento, alimentação e fluxo de dados), dados (coleta, qualidade), que envolve o Módulo BAPM do SIGPOL. As ferramentas de coleta de dados foram a de técnica documental (BAPMs relatórios, circulares, planilhas, livros de registro, entre outros), conversas informais com os policiais (oficiais e praças, homens e mulheres) que trabalharam no P2 entre 2014 e 2017 e em períodos anteriores, e conversas informais com outros policiais do Batalhão. Destaca-se que para salvaguardar a identidade dos participantes, foram utilizados nomes fictícios, e os mesmos estão classificados de acordo com suas patentes em dois grupos: o primeiro composto por policiais praças e o outro por policiais oficiais.

2 Burocracia e tecnologia da informação

2.1 Administração burocrática

Entende-se por administração o processo pelo qual as decisões são tomadas a partir da utilização de recursos (MAXIMIANO, 2008). Para que haja administração, é necessário um SI, que se caracteriza pela interação entre recursos humanos, recursos materiais, recursos lógicos, dados e redes para executar atividades de entrada, processamento, saída, armazenamento e controle que convertem dados em informação, tal como quanto a vinculação das novas tecnologias (LAUDON E LAUDON, 1999). Castells (1999) admite que há a necessidade de novas tecnologias no modelo de sociedade contemporânea,

e conceitua TI como a utilização do conhecimento científico para especificar os meios de se gerar as coisas de forma produtiva.

A administração aliada a TI, por isso, necessita estar com todos os elementos que compõe seu si em harmonia, para não comprometer o resultado final que é a informação, para que a administração a possa empregar na gestão. Sobre isso, Beato Filho (2008) afirma que a produção e uso da informação, tal como os possíveis diagnósticos gerados a partir da informação são triviais para gestão. Embora Carvalho e Tavares (2001) aleguem que existem diversas dificuldades na obtenção dessa informação, visto que é fruto de um processo que exige análise e interpretação.

Na tentativa de organizar e otimizar a administração em prol da eficiência, surge a operacionalização da burocracia, que para Weber (1991) caracteriza-se por regras e procedimentos padronizados, aparato técnico-administrativo, por profissionais especializados escolhidos dentro de critérios racionais, divisão do trabalho, hierarquia e autoridade, caráter formal das comunicações, impessoalidade das relações e previsibilidade do funcionamento. Burocracia é encontrada na política, religião, economia, militarismo, educação e em praticamente todas as organizações. Motta e Vasconcelos (2006, p. 130) definem a burocracia como “[...] um sistema que busca organizar, de forma estável e duradoura, a cooperação de um grande número de indivíduos, cada qual detendo uma função especializada”. Merton (1970), em contrapartida, alega que estas características da burocracia funcionam como disfunções burocráticas, ou seja, as características da burocracia ao esbararem em fatores que desvirtuem suas regras, acabam por condenar a organização a escravidão de suas próprias normas. Fatores como internalização das regras e apego aos regulamentos, excesso de formalismo e de papelório, resistência, despersonalização do relacionamento, categorização como base do processo decisório, e conformidade de rotinas e procedimentos, são características das disfunções burocráticas (MERTON, 1970).

No P2, seção responsável pela alimentação do Módulo BAPM, do BPChq a burocracia está bem evidenciada na organização de seu si. Observa-se o princípio burocrático materializado na divisão do aparelho administrativo em áreas específicas, com objetivo de condensar em um subsistema da organização processos

e as atividades correlatas (MAIA; PINTO, 2007), ao passo que apresenta algumas características de disfunções burocráticas elencadas por Merton (1970).

Weber (1991) aponta ainda que é na modernidade, com a ordem legal, que a burocracia chega a seu ápice de racionalidade a fim de garantir a máxima eficiência de seus objetivos. Contraditoriamente a forma pejorativa que a burocracia é compreendida na atualidade, a burocracia weberiana tinha por premissa a total eficiência, requerendo atenção a todos os detalhes formais do processo com antecedência, para que o fator humano não tivesse interferência em tal. Em contrassenso a burocracia conceituada por Weber, parte dos problemas relacionados ao SI do BPChq são associados ao recurso humano, nas palavras do policial oficial James: “[...] as falhas no registro de informação em toda polícia se devem, em grande parte, ao fator humano. Aqui não é diferente. Muita coisa tem que mudar.” Seguindo a lógica da burocracia proposta em Weber (1991) a racionalidade, onde não existe espaço para interferência do fator humano, deveria melhorar a eficiência dentro desse modelo, no entanto, segundo Tenório (1981) há contradições nesse processo, e a crescente racionalidade do sistema burocrático acarretou efeitos contrários, diminuindo assim a eficiência das organizações. A TI representa para administração a possibilidade de potencializar o SI utilizado, mas o conflito entre novas tecnologias e a burocracia institucional pode cristalizar essa lógica.

A PMPA tem investido no decorrer dos anos em tecnologia para melhorar seu serviço operacional/administrativo e obter maior controle de seu efetivo (PINHEIRO, 2016), com objetivo de otimizar seu SI, tornando-o mais fluido, eficiente e eficaz. O SIGPOL, de acordo com Pinheiro (2016, p.11) foi criado para “[...] contribuir na facilitação do processo de armazenamento e recuperação da informação com integridade segurança”, esse sistema está perfeitamente alinhado com o modelo burocrático. Embora, devido aos escassos recursos materiais e lógicos, pouca capacitação para os profissionais que integram o SI, as contradições na implementação do Módulo BAPM tornam-se evidentes.

Segundo Tenório (1981, p.87) o conhecido fenômeno burocrático dá-se com elementos bastante contraditórios, sendo considerado por esse autor como a “encarnação do bem e do mal” devido sua capacidade de ser tanto eficiente

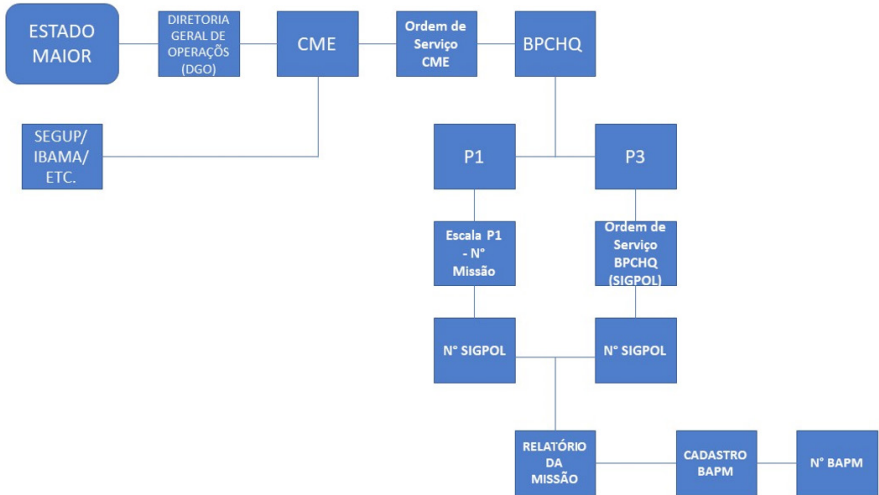
como ineficiente, e afirma que a ineficiência é uma das contradições inerentes a esse modelo de gestão. Kliksberg (1994) entende que a forma de administração burocrática, mesmo tendo por finalidade a agilidade e rapidez, não alcança seus objetivos, estando, portanto, na contramão do que se propõe.

2.2 A burocracia e suas disfunções no Módulo BAPM

O Módulo BAPM é onde o policial militar deve registrar toda a ação durante o turno de serviço, e essas ações precisam ser registradas, pois, o BAPM tornou-se um indicador de produtividade da PMPA, gerando estatísticas importantes para o planejamento de operações e controle das atividades realizadas pela polícia. No BPChq, é possível observar a contradição na eficiência pretendida com o Módulo BAPM e os caminhos previstos pela forma burocrática de administração, que torna o processo na prática bastante ineficiente, por vezes até inviável no P2 desse Batalhão, e a pesquisa conseguiu identificar alguns deles.

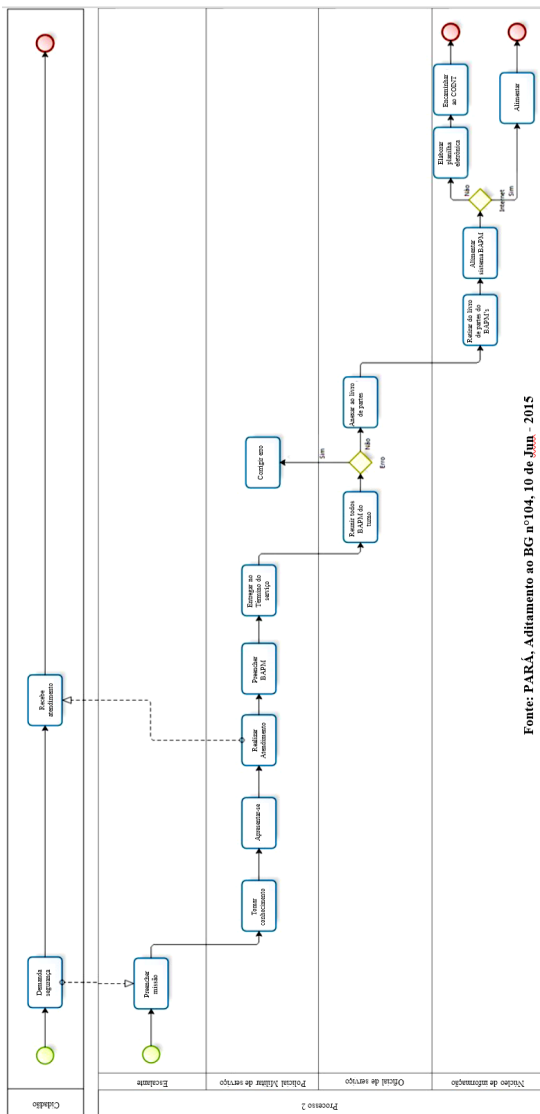
A divisão de tarefas, característica fundamental da burocracia, demonstrou-se um problema bem recorrente para a alimentação do Módulo BAPM, já que há uma dependência das informações geradas por outras seções, o que compromete o fluxo de informação, não sendo possível que o P2 alimente a ferramenta sem que as informações sobre escala de serviço, por exemplo, estejam no sistema. O processo para geração do número de BAPM é um exemplo muito claro da disfunção da burocracia no BPChq, no fluxograma (Figura 1), confeccionado a partir de dados coletados em campo, é possível acompanhar o percurso, na prática, que é necessário desde as demandas do BPChq até que seja possível saber a numeração do BAPM. No fluxograma oficial (Figura 2) consta o percurso na teoria para geração do número de BAPM no SIGPOL. Tanto no processo teórico como na prática, é possível notar que a burocracia implementada corrompe o propósito da TI no SI, posto que ao invés de beneficiar o fluxo de informações em prol da eficiência, ambos contribuem para tornar o processo longo e confuso.

Figura 1: Fluxograma do BAPM no BPChq.



Fonte: Pesquisa.

Figura 2: Desenho do processo de registro de informação.



Fonte: PARÁ, Aditamento ao BG nº104, 10 de Jun - 2015

Fonte: PARÁ, Aditamento ao BG nº104, 10 de Jun - 2015.

Destaca-se que o número de cada BAPM não utiliza uma ordem definida pelo Batalhão, o que seria o ideal, tanto para alimentação do sistema como para o arquivamento. Como essa numeração vale para todo o Estado do Pará, e como a alimentação não ocorre em tempo real, um BAPM que foi produzido ano passo, por exemplo, pode conter numeração cronológica próxima ao de um BAPM produzido no presente, sendo esse outro problema identificado durante a consulta de BAPM no SIGPOL.

De acordo com Weber (1991) a atividade do servidor público no âmbito da burocracia assenta-se em documentos escritos, ou seja, nas organizações burocráticas toda a comunicação deve ser essencialmente escrita, bem como todas as regras e decisões, onde a validade está especificamente associada a documental formal. Acerca disso, as dificuldades que envolvem o excesso de registro envolvendo as informações que devem constar no Módulo BAPM, iniciam na coleta de dados, já que rotineiramente os registros das ações do BPChq são anotados primeiramente em um bloco de papel com as informações mais importantes, para posteriormente servirem de base para confecção do Relatório de Missão e em casos específicos³ ao BAPM (físico e digital).

Nesse sentido, Weber afirma que

[a] burocratização é provocada mais pelo aumento intensivo e qualitativo e o desenvolvimento interno das tarefas administrativas que pela ampliação extensiva e quantitativa. Mas há uma grande variação na direção tomada pela burocratização e os motivos que a provocam. (1991, p.33)

Note-se que na Figura 2, ainda há uma “opção” que contempla a situação de não haver internet para alimentar o SIGPOL, demonstrando que embora o sistema só funcione *online*, na falta de internet a recomendação é registrar em planilha eletrônica, para tornar a registrar no SIGPOL quando possível. De acordo com Merton (1970) a necessidade de documentar e formalizar tudo

3. O BPChq só passou a preencher BAPM devido sua inserção no Radiopatrulhamento Tático Motorizado em 2016, apesar de o documento ser oficialmente obrigatório para registro de qualquer ação segundo Pará (2015).

dentro da burocracia conduz a uma tendência de excesso de formalismo, documentação e papelório. O desvio de funcionamento consequente do excesso de documentos nos atos administrativos compromete a rotina operacional do ambiente (MERTON, 1970).

No BPChq, alguns procedimentos de seu SI ilustram bem os obstáculos impostos pela burocracia relacionados ao Módulo BAPM. No processo de alimentação dessa ferramenta, o auxiliar do P2 responsável por alimentar o sistema precisa recorrer a “outras formas” de registro, na tentativa de realizar o trabalho, posto que os BAPMs físicos são preenchidos com um certo “desleixo”, obrigando o auxiliar recorrer ao Livro do Oficial de Dia, e/ou ao Livro de Ocorrência da Guarda, e/ou ao Relatório de Missão, para obter as informações necessárias para preencher tanto seus relatórios direcionados ao comando, quanto para preencher as lacunas deixadas pelos policiais no documento, para posteriormente obter as informações necessárias para inseri-los no SIGPOL. É preciso destacar que as formas de registro relacionadas as ações do BPChq são artesanais, variadas e repetitivas. Para esclarecer a finalidade e conteúdo de cada registro eles serão apresentados a seguir de modo individual.

O Livro do Oficial de Dia

É um caderno de capa dura que é preenchido manualmente após cada turno diariamente pelo “oficial de dia” ou adjunto, e ironicamente contempla muito mais informações atualizadas sobre o Batalhão do que o SIGPOL, desse modo é fonte de registro mais confiável no BPChq para fins de consulta sobre a rotina desse Batalhão. Porém, no que diz respeito ao BAPM, o que consta é o número total produzidos durante as ações de Radiopatrulhamento. O livro está dividido em partes, que são a estrutura do registro, sendo elas: efetivo, justiça e disciplina, missões extraordinárias (programadas), controle de viatura, ocorrências, juntada, e passagem do serviço. Diariamente passa pelas seções para que cada uma retire dali as informações necessárias, mas fica arquivado no P2.

O Livro de Ocorrência da Guarda

É um caderno de capa dura que se localiza na entrada e serve para manter o controle interno (de entrada e saída de pessoas e viaturas) é composto por:

recebimento do serviço, guarnição de serviço, material/Encargo, ocorrência, e passagem de serviço. É preenchido pelo chefe da guarda - normalmente um sargento - e serve para registrar o fluxo diário de pessoas e ações do Batalhão, bem como de qualquer anormalidade durante o turno.

O Relatório de Missão

É um documento com modelo certo para cada tipo de missão em que o BPChq atua, sendo a principal forma de registro de ações desse Batalhão, onde constam detalhes do que ocorreu durante as missões. É preenchido pelo oficial comandante da missão e fica armazenado na 3ª seção (P3) do Batalhão e vai de forma fragmentada para meio digital alimentando planilhas e relatórios secundários com as informações correspondentes a cada seção. Esse relatório é uma espécie de BAPM do Choque, é produzido com informações específicas de sua missão especial, na prática é utilizado para compor os relatórios de produtividade e estatística do BPChq, bem como para fornecer informações, se necessário, ao Livro do Oficial de Dia.

Quanto a isso, nota-se que há um SI voltado para registrar de modo artesanal tudo que ocorre no Batalhão e esses procedimentos já fazem parte de sua cultura institucional. Segundo Srour (1998), a cultura é aprendida, transmitida e partilhada, porém, não é decorrente de uma herança biológica: é um saber compartilhado, construído socialmente em um grupo social, em que todo o conjunto de normas e de valores reconhecido como “natural”. Nummer (2014, p.17) indica que se tratando de cultura policial militar, esta se evidencia a partir “[...] da institucionalização de uma série de condutas. Essa hexis corporal é particularizada pelas maneiras de falar, pensar e agir evocadas e também pelos significados dados ao fardamento”. Nesse contexto cultural, para os policiais com mais tempo de serviço as formas de registros do BPChq são habitualmente encaradas como “necessários” e “parte de sua cultura”. Sobre os registros artesanais, em especial o Livro do Oficial de Dia,

“[...] acho que a burocracia é necessária dentro da polícia! Antes eu não entendia isso. Não entendia o porquê tínhamos que preencher o livro com

tudo que se passa no batalhão, mas fica ai, a mão, se a gente precisar saber de qualquer coisa tá lá anotado. [...] na polícia sempre foi assim, e acho que é assim que funciona”. (POLICIAL OFICIAL PETER)

Embora alguns policiais partilhem da opinião do policial oficial Peter sobre a necessidade de burocracia para instituição, há a parcela de policiais com menos tempo de serviço, que atribuem a burocracia como sendo a causa do acúmulo de trabalho devido a repetição de registros. Nesse sentido, o BAPM está no topo das reclamações no BPChq, já que se trata de uma novidade para esses policiais, que até 2016 não lidavam com o BAPM físico e digital. Sobre a questão, o policial oficial Ferdinand afirma que “[...] a forma como as coisas ainda são feitas nos sobrecarrega”, ao se referir as diversas formas de registros (físicos e digitais) do Batalhão.

A maior questão de embaraço e resistência do BAPM no BPChq é o fato de depois de ser preenchido a mão, precisa ser inserido na íntegra no Módulo BAPM. Com relação ao preenchimento do BAPM no SIGPOL, existe muita divergência de dados e informações devido à alimentação equivocada e falta de alimentação, respectivamente. É preciso salientar que o SIGPOL não permite edição, uma vez finalizado, não há como modificar nenhum campo, mas para garantir que não haja dados fornecidos de modo equivocado no Módulo BAPM, cursos de qualificação garantiriam aos operadores da ferramenta maior domínio sobre os campos e processos que envolvem a ferramenta, incluindo treinamentos para as ferramentas tecnológicas. O policial praça Charles afirma que “[...] o último curso do SIGPOL que teve, nem o P1 e nem o P2 estavam presentes. E o nosso serviço depende do deles”.

O esclarecimento quanto a real função do Módulo BAPM demonstra-se imprescindível, visto que o SIGPOL ainda gera certa desconfiança e resistência por parte dos policiais. O policial oficial Ferdinand acredita que “[...] pode ser o melhor sistema do mundo, mas se o policial não for capaz de operar não adianta!”. Logo, o ponto crucial está na informação, ou seja, na capacidade de se usufruir dos dados que são coletados, onde a tecnologia tem papel fundamental. Nesse sentido, a tecnização, informatização e globalização da

sociedade tornam a informação trivial, a posicionando de forma privilegiada como fonte de valor, no sentido monetário, bem como de poder (TOFFLER, 1990). Segundo Weber,

[u]ma vez instaurada em sua plenitude, a burocracia constitui uma das estruturas sociais mais difíceis de destruir. A burocracia é o meio de transformar a “ação comunitária” em uma “ação societária” organizada racionalmente. Por isso, a burocracia, como instrumento de “societalização” das relações de poder, foi e é um instrumento de poder de grande importância para quem controlar o aparelho burocrático. (1991, p.59)

No modelo burocrático, a organização não funciona sem a hierarquia, e se vale dela para minimizar os conflitos existentes no ambiente laboral (WEBER, 1991), em contrapartida, a rígida hierarquização de autoridade delega o poder de decisão a quem está em categoria mais elevada, independente de seu conhecimento sobre o assunto, e funciona como sinal de autoridade, que quando em excesso evidencia disfunção no aparelho burocrático (MERTON, 1970). Para a realidade do BAPM, com sua hierarquia bem definida assim como a delegação de tarefas, o BAPM deve ser preenchido ao término de cada ação pelo policial oficial responsável pela guarnição, que devido a sua patente, provavelmente, tem a qualificação necessária para tal procedimento, que segundo Weber (1996, p.231) “a atividade burocrática pressupõe um treinamento especializado e a plena capacidade de trabalho do funcionário”. Na contramão dessa qualificação, ocorre que na prática, o policial oficial apenas assina o documento, que fica a cargo de um policial praça designado para preenche-lo após o turno, na melhor das hipóteses, já que há relatos que tem BAPM entregue com meses de atraso.

Dessa situação, comumente ocorre do auxiliar do P2 recolher os BAPMS para armazenar e alimentar o SIGPOL, e as informações estarem incompletas e/ou ilegíveis, o que igualmente prejudica a alimentação do sistema, posto que os campos “obrigatórios” do SIGPOL não permitem que se prossiga sem preenchimento, nesse sentido é preciso destacar que há pouca ou nenhuma preocupação com a caligrafia no BAPM, situação que obriga o auxiliar do P2 a

recorrer a outros registros do BPChq, primeiramente para saber quem estava de serviço naquele turno, depois saber que policiais foram destacados para Radiopatrulhamento, quem era o policial oficial da viatura, e assim deduzir que policial praça possivelmente preencheu o BAPM, para finalmente entrar em contato com o mesmo a fim de sanar erros e/ou dúvidas. Sobre a questão, o policial praça Matthew destaca que “[...] não dá pra saber quem preenche”. A respeito do registro a partir do BAPM o policial oficial James afirma: “[...] Nós trabalhamos duas vezes! Além do documento físico, a gente ainda tem que alimentar o sistema”, demonstrando a insatisfação a respeito da implementação da ferramenta.

Os policiais praças e oficiais do BPChq associam as dificuldades no preenchimento do BAPM ao modelo que este possui, nas palavras do policial praça Jonah o modelo do BAPM é um “[...] fator complicador, um modelo complexo e com solicitações de informações desnecessárias”, o policial oficial Andrew salienta “[...] pra ser sincero, muitos policiais não sabem tipificar o crime”. As falas demonstram como a coleta de dados, e posteriormente a alimentação do BAPM no SIGPOL é extremamente burocrática, e se enquadra no que Tenório (1981) acredita ser parte da contradição que há nesse modelo, que nesse caso já é parte da cultura institucional da polícia. A policial praça Mary comenta que “[...] a polícia tem uma cultura da burocracia!”, no sentido pejorativo ao qual a palavra burocracia está comumente associada.

Nesse sentido, é interessante analisar a fala do policial oficial James, com relação a alimentação do SIGPOL, quando questionado sobre a finalidade deste: “O pior é que os comandantes, e isso vale pra qualquer Batalhão, não estão nem aí pro SIGPOL. Eles querem ver o relatório físico. Então pra que a gente precisa alimentar esse sistema?”. E durante a observação notou-se que na prática o questionamento do policial oficial fundamenta-se na ação dos comandantes, não apenas do BPChq, que confiam mais nos relatórios confeccionados a partir de seus registros artesanais dos provenientes do Módulo BAPM do SIGPOL. A situação reforça os registros artesanais em detrimento dos digitais. Esse movimento para Merton (1970) se encaixa no que o autor chama de “resistência a mudanças” que provem temor relacionado a perda de poder ou espaço.

O policial oficial John corrobora essa hipótese: “[...] a maioria dos policiais não prioriza a alimentação do SIGPOL porque não confia do sistema. Todo mundo sabe que é falho.” A exemplo disso, nas Figuras 03 e 04 é possível constatar que o acesso aos relatórios gerados pelo SIGPOL a respeito do BAPM não se completa, ou seja, não é possível ter acesso a esses relatórios, mesmo com permissão de acesso.

Figura 3: Janela de pesquisa do SIGPOL

The image shows a web browser window with the URL <https://sigpol.pm.pa.gov.br/controle=imprimerelatorio&procura=bapm>. A modal window titled "impressão de relatório" is open, displaying a form for generating a report. The form includes the following fields:

- Título do Relatório:** BAPM COM QUANTITATIVO DA NATUREZA DOS FATOS
- OPM:** A dropdown menu with "bapm" selected.
- município:** An empty text input field.
- data e hora de inicio(obrigatorio):** An empty text input field.

Below the form, a yellow warning box states: "* Campos devem ser preenchidos obrigatoriamente". At the bottom of the modal, there are two buttons: "Imprimir" (with a printer icon) and "Baixar XLS" (with a download icon).

Fonte: SIGPOL

Figura 4: Janela de pesquisa de BAPM no SIGPOL



Fonte: SIGPOL

O policial praça Jonah afirma nunca ter visto um relatório estatístico gerado pelo SIGPOL, e menciona que “[...] um colega tentou fazer essa busca e disse que pra conseguir essa informação gastava quase uma hora carregando o relatório”. Nas palavras do policial oficial Ferdinand:

Ninguém leva a sério os números relativos ao BAPM no SIGPOL! O SIGPOL não apresenta a eficiência proposta, quando se refere a BAPM ele não nos dá rápido acesso as informações solicitas pelos relatórios. Os próprios relatórios são escusos ao nosso conhecimento, não sabemos ao certo quais formulas devemos aplicar, no caso quais palavras buscar, para obter as informações desejadas. Apesar do CITEF informar que existem muitas fórmulas que nos dê informações quantitativas e estatísticas referentes a polícia, não temos acesso a essas formulas, temos que pesquisar e ir na sorte.

Já o policial oficial James diz “compreender” o propósito do SIGPOL, mas destaca: “é um sistema que deveria ajudar o nosso trabalho “o intuito dele é

muito bom. Só que infelizmente não funciona pra gente!”. Ressalta-se, que claramente havia um tom de inconformidade nas falas de alguns comandantes com relação a TI no BPChq, gerado a partir da desconfiança das informações digitais, Merton (1970) associa isso como tendência de “conformidade à rotina” no modelo burocrático, causada pelo acomodamento do funcionário na estabilidade naquilo que faz, que lhe proporciona uma certa sensação de segurança no ambiente de trabalho.

Trazendo para o âmbito da Segurança Pública, Pereira *et al.* (2006) aponta que nas organizações militares há uma certa tendência a “não aceitar”, por exemplo, a inserção e novas tecnologia na atividade laboral, devido a receios atrelados à possíveis mudanças nas estruturas de poder que as tecnologias podem culminar, uma vez que nas organizações militares o reforçamento da identidade se dá por simbologias, rituais, mitos, histórias, heróis, entre outros, fazendo com que seja uma cultura compartilhada entre seus membros, e assim fatalmente dificultando a inserção de TI, que requer mudanças nos processos culturais e nas relações de poder. Sobre isso Pinheiro (2016, p.47) menciona que

[...] apesar das novas tecnologias inseridas na Polícia Militar do Estado do Pará como o SIGPOL facilitando a organização e acesso da informação, é um processo gradativo de evolução tecnológica que tende a se aperfeiçoar, para isto a instituição tem investido, mesmo que lentamente, em capacitação de pessoal de maneira que o uso do sistema passe a ter maior aproveitamento nos quartéis de todo o Estado, principalmente no gerenciamento da informação tanto na inserção como na recuperação dos dados dos policiais militares.

É interessante notar, que embora haja alguma desconfiança na tecnologia relacionada ao controle e da sobrecarga de trabalho que a TI têm acarretado para a PMPA, o policial oficial James acredita que a tecnologia possa ser aliada nos registros, tal como deve ser, desde que o “fator humano” (leia-se: recurso humano) seja minimizado com a inserção de recursos tecnológicos. O policial oficial James acredita que

[...] o humano esquece, ele deixa de citar alguma coisa que seria importante, ou ele não faz o enquadramento adequado de acordo com a ocorrência que ele atendeu, então essas são todas as variáveis que vão prejudicando a coleta dos dados. Então eu sugeriria uma coleta de dados com um sistema automatizado, podendo ser feito através de tablet ou computador de bordo na viatura. E hoje, como a gente tá numa situação onde a Segurança Pública vivencia uma complexidade muito grande e a troca de informações é muito grande, eu penso que a melhor forma de coletar esses dados seria através de smartphone. Nesse sentido seria interessante desenvolver um aplicativo que pudesse ser instalado em qualquer celular. Onde ali haveria o BAPM de uma forma mais automatizada, seria algo do tipo que o policial atendesse uma ocorrência e no ato do atendimento da ocorrência, no término da ocorrência o BAPM já te fornecia um questionário padronizado que iria direcionar para a coleta dos dados. [...] Eu penso que isso iria minimizar muito a quebra da coleta dos dados. (POLICIAL OFICIAL JAMES)

Os policiais também citam que as constantes atualizações no SIGPOL dificultam seu manuseio, haja vista que esses policiais se dizem prejudicados por não conseguirem acompanhar as mudanças periódicas do sistema. Alguns policiais afirmam que quando conseguem aprender a manusear a ferramenta o sistema é atualizado e é preciso aprender outra vez. Merton (1970) aponta que a ausência de inovação e conformidade às rotinas é bastante frequente em determinados segmentos da administração pública, principalmente aqueles onde há rotinas de trabalho padronizadas e formalizadas, há um demasiado conformismo com as atividades e métodos de trabalho vigentes, por isso desconsideram a necessidade de mudanças nesse contexto. A respeito da dificuldade que os policiais mais antigos têm com relação a tecnologia na Polícia o policial oficial James acredita que “[...] talvez a nova geração que tá aí possa conseguir utilizar melhor a tecnologia dentro da Polícia. Aposto muito na renovação periódica! A molecada que tá entrando aí, eles tem mais intimidade com essa coisa da tecnologia. Quem já tá mais velho, nem sempre tá disposto a aprender”.

A TI aliada a administração não é novidade, porém existem algumas dificuldades ao serem implementadas, em especial, nos setores militares. A

burocracia institucional com suas contradições (TENÓRIO, 1981), corrompeu o potencial das novas tecnologias em um SI. Na PMPA, o intuito do Módulo BAPM é possibilitar a elaboração de relatórios para análise e estudos, facilitar o cruzamento de dados e gerar conhecimento, produzindo relatórios estatísticos para nortear o emprego operacional dos recursos, de igual modo deveria facilitar a alimentação do Sistema Nacional de Estatística de Segurança Pública e Justiça Criminal da Secretaria Nacional de Segurança Pública (PARÁ, 2015). O BAPM também é capaz de gerar indicadores de produtividade da PMPA

[p]or toda a importância que tem esse instrumento, sobretudo no que diz respeito a produzir conhecimento sobre a prática de atender as pessoas e exibir a sociedade, não somente os números, mas principalmente os resultados desses atendimentos realizados. (PARÁ, 2015, p.3)

No inverso da lógica de maximizar a produção de BAPM para melhorar a percepção da realidade, nortear a gestão, e indicar produtividade, a policial praça Mary afirma que os comandos “[...] não “incentivam” a gente a preencher o BAPM. Pois não estamos inclusos nas gratificações do PREC. Se fizessem isso, queria ver se não choveria BAPM.” Nota-se na fala, que a policial justifica o desinteresse bastante disseminado na corporação pelo BAPM, mesmo antes do SIGPOL, é associado a questão de falta de incentivo monetário, e denota a pouca importância associada ao objeto final dessa coleta de dados. Igualmente, os dados referentes ao BAPM não são contemplados nos relatórios produzidos pelo P2, sob justificativa de não fazer parte de “suas atribuições enquanto Missões Especiais”, e até o término da pesquisa ainda não constavam detalhes como: tipos de crimes, locais de maior incidência, gênero e faixa etária das vítimas e criminosos, elementos fundamentais para uma gestão pautada na informação.

Durante as conversas com os policiais, também surgiram relatos sobre falsificação de BAPM, sob justificativa de cumprir meta diária, ou seja, mostrar produtividade, no entanto, esses episódios foram associados a experiências em outros Batalhões, o fato é que falsos dados comprometem os relatórios gerados por esse sistema. Evidenciando uma das principais dificuldades para inserção da TI na administração da Polícia, posto que a alimentação do SI deve ser de

qualidade, para assim gerar bases de dados para estatísticas criminais baseados em informação correta, é o fato de que o funcionário da burocracia se acostuma com a rotina do trabalho, e ao ser apresentado a mudanças, que alterem sua rotina pré-estabelecida, tende a repeli-la.

Para Lima (2005) a estatística é imprescindível para a modernidade e, portanto, deveriam ocupar o papel relevante que tem nas estratégias de controle social. Senra (2000) destaca que é preciso compreender não somente o que vem a ser a estatística, mas quem oferece e como esse processo é realizado, para que desse modo seja viável discutir o “possível” em contraponto ao “desejável”. Tanto Senra (1998) como Foucault (2010) afirmam que as estatísticas são instrumentos de saber capazes de gerar poder, e servem ao Estado como instrumento. Foucault (2010) vai além, e afirma que há uma emergência política estatística, já que esta acabou se tornando um dos maiores instrumentos da nova racionalidade governamental.

O SIGPOL é um sistema que permite criar e gerenciar a base de dados da PMPA, o Módulo BAPM possibilita a geração de informações variadas sobre os atendimentos feitos pela Polícia Militar. Tendo como função criar relatórios para análise e estudos, além de propiciar o cruzamento dos dados gerando conhecimento (PARÁ, 2015), para que o gerenciamento das ações da PMPA possa ser, em tese, pautado nos indicadores obtidos a partir da alimentação do SIGPOL.

As bases de informações são na prática os SI que constituem um conjunto de componentes inter-relacionados que visam em conjunto auxiliar a gestão pública na tomada de decisão, ou seja, a tecnologia não pode obter resultados significativos sem todos os elementos estarem em sincronia. Já que para as estatísticas assistirem bem um SI é necessário que o banco de dados seja de qualidade e cumpra sua função que é de armazenar e transmitir dados para pessoas que estejam aptas a interpretá-los e transformá-los em informação útil (SENRA, 1998; 2000). Sobre a questão, Lima (2005, p.185) constata que o Brasil “não conseguiu avançar na montagem de um ciclo de produção e utilização de estatísticas criminais; não conseguiu coordenar politicamente o ciclo de informações sobre justiça e segurança pública.”

Seguindo a lógica da importância do dado e informação de qualidade para as estatísticas, o potencial contido no Módulo BAPM do SIGPOL é inegável,

gerando possibilidades de gestão informacional baseada em um SI integrado. A fragilidade dessa base de dados da PM está na cultura institucional burocrática que apresenta disfunções, tornando seu SI pouco eficiente e eficaz, indo na contramão na implementação de TI para beneficia-lo. Posto isto, a percepção dos policiais com relação a esse sistema é reveladora, e mais, é trivial para que as dificuldades na implementação de TI no BPChq sejam discutidas e compreendidas.

O policial oficial James acredita que algumas estratégias poderiam ser implementadas para facilitar a alimentação do Módulo BAPM, “[...] poderia ter um aplicativo pra facilitar o preenchimento do BAPM. Com certeza isso otimizaria o serviço!”. A fala denota que a questão da dificuldade da implementação não esteja somente na tecnologia, nas disfunções burocráticas que corrompem seu intuito de beneficiar e facilitar o trabalho policial (gestão, administrativo e operacional). Vale salientar, mesmo com as perceptíveis adversidades cotidianas advindos da burocracia, a forma como o policial praça Bernard diz lidar com os problemas enfrentados com a TI no BPChq, “[...] aqui a gente faz o que tem que fazer. Dá-se um jeito. Missão dada é missão cumprida!”.

3 Considerações finais

Dentro de qualquer ambiente que haja administração se faz necessário o empenho em busca de novas alternativas que tragam benefícios organizacionais, e na modernidade essas alternativas são encontradas nas novas tecnologias. Entre uma gestão voltada para informação e aliada a TI, está o SI, que visa eficiência e eficácia, igualmente o modelo burocrático de administração anseia a máxima eficiência, porém, algumas de suas características podem revelar-se como disfunções burocrática, as avessas do objetivo pretenso.

Os resultados da pesquisa, a partir da análise da implementação do Módulo BAPM do SIGPOL, apontaram algumas das disfunções observadas no SI no P2 do BPChq, manifestadas, principalmente, quanto a resistência a qualquer movimento que possa causar perturbação na ordem vigente, ausência de inovação devido ao comodismo, excesso de formalismo com uma cultura embasada em documentos formais preenchidos de modo artesanal, hierarquia com certo grau de obrigações e privilégios velados, ausência de inovação e conformidade às rotinas.

O modelo burocrático baseado na racionalidade, pretensamente, deveria favorecer o trabalho administrativo do BPChq e com isso beneficiar a gestão. Porém, como foi possível demonstrar, as disfunções encontradas devido a implementação do Módulo BAPM perpassam por todo o SI, extrapolando as atribuições do P2 de armazenamento do BAPM físico e alimentação do BAPM digital, uma vez que as contradições no modelo burocrático iniciam com a coleta de dados durante as ações, dificuldade de preenchimento do documento, passando pelos registros repetitivos, complexidade para gerar da numeração, precariedade em estrutura de SI, pouca capacitação dos operadores, desinteresse de aprendizado da ferramenta, e resistência as inserção de TI na atividade laboral.

Conclui-se que cultura burocrática absorveu e corrompeu a intenção do Módulo BAPM, de potencializar resultados positivos no SI do BPChq (unir o banco de dados das polícias, melhorar a fluidez e acesso aos dados, e propiciar relatórios estatísticos interessados aos gestores e também a sociedade), ao recair nas disfunções desse modelo gestacional. Destarte, foi possível identificar com a pesquisa que como as contradições existentes na burocracia do BPChq dificultam a inserção das novas tecnologias da informação na PMPA, em especial o Módulo BAPM do SIGPOL, e com isso compromete a gestão de conhecimento (emprego operacional e indicador de produtividade) na PMPA.

Referências

BEATO FILHO, Cláudio. Produção, uso de informações e diagnósticos em segurança urbana. In: A análise criminal e o planejamento operacional. PINTO, Andréia Soares; RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes (Org). Rio de Janeiro: Coleção Instituto de Segurança Pública. Série Análise Criminal, v. 1, n.1, 2008.

CARVALHO, Gilda Maria Rocha de; TAVARES, Marica da Silva. Informação & conhecimento: uma abordagem organizacional. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.

CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede: a era da informação: economia, sociedade e cultura. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

FOUCAULT, Michel. Vigiar e punir: nascimento da prisão. Petrópolis: Vozes, 2010.

KLIKSBERG, B. Redesenho do estado para o desenvolvimento sócio-econômico e

a mudança: uma agenda estratégica para a discussão. *Revista de Administração Pública*, v. 28, n. 3, jul./set. 1994.

LAUDON, K. C., LAUDON, J. P. *Sistemas de Informação: com internet*. Trad. Dalton Conde de Alencar. 4. ed., Rio de Janeiro: LTC, 1999.

LIMA, Renato Sérgio de. *Contando crimes e criminosos em São Paulo: uma sociologia das estatísticas produzidas e utilizadas entre 1871 e 2000*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005. Tese (Tese de Doutorado)

MAIA, Francisco Sérgio Nobre; PINTO, Maria Lima. *Disfunções burocráticas em Gestão de Pessoas*. Brasília, 2007.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. *Teoria geral da administração*. Edição compacta. São Paulo: Atlas S.A., 2008.

_____. *Introdução à Administração*. São Paulo: Atlas, 2000.

MERTON, Robert K. *Sociologia: Teoria e Estrutura*. Tradução de Miguel Maillat. São Paulo: Mestre Jou, 1970.

MOTTA, Fernando C. Prestes e VASCONCELOS, Isabella F. Gouveia de. *Teoria Geral de Administração*. 3 ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2006.

NUMMER, Fernanda Valli. *Ser polícia, ser militar: o curso de formação na socialização do policial militar*. 2 ed. Niterói: EdUFF, 2014.

PARÁ. *Aditamento ao BG Nº 104 de 10 jun de 2015. Assuntos Geras e Administrativos: Boletim de Atendimento Policial Militar – manual de preenchimento*. Belém, 2015.

_____. *Lei de Organização Básica -LOB da PMPA*, 2014.

PEREIRA, Maria Cecília; SANTOS, Antônio Claret dos; BRITO, Mozar José de. *Tecnologia da Informação, cultura e poder na Polícia Militar: uma análise interpretativa*. Cadernos EBAPE.BR, FVG, Rio de Janeiro, v.4, n.1, mar. 2006. Available from: <www.ebape.fgv.br/cadernosebape>

PINHEIRO, Kilson Leonez. *O Sistema Integrado de Gestão Policial - SIGPOL: o banco de dados da Polícia Militar do Estado do Pará*. Belém: Universidade Federal do Pará, 2016. (Trabalho de Conclusão de Curso)

SENRA, Nelson de Castro. *A coordenação da estatística nacional: o equilíbrio entre*

o desejável e o possível. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), 1998. (Tese de Doutorado)

_____. Informação estatística: demanda e oferta, uma questão de ordem. Revista de Ciência da Informação, [online], (1)3 jun., 2000. Available from: www.dgzero.org ou www.dgz.org.br.

SROUR, Robert Hemry. Poder, cultura e ética nas organizações. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Weber e a burocracia. Brasília, Escola Nacional de Administração Pública ENAP, Revista do Serviço Público. v.109, n.4, p. 79–89, out./dez., 1981. Available from: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/download/2328/1225>>.

TOFFLER, Alvin. Powershift. Rio de Janeiro: Record, 1990.

WEBER, Max. O que é burocracia? Brasília: CFA, 1991.

_____. Teoria Geral das Normas. Porto Alegre: Fabris, 1996

Recebido: 28/03/2018

Aceito: 15/03/2019