

CONCENTRAÇÃO ADMINISTRATIVA: CASO DA FUSÃO DE DELEGACIAS DA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL NA FAIXA DE FRONTEIRA DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

FÁBIO ZANCHETTIN

POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL

GEMAEEL CHAEDO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL

THIAGO GOMES NASCIMENTO

CENTRO UNIVERSITÁRIO IESB



RESUMO

Este estudo foi desenvolvido com o objetivo de avaliar a decisão de concentrar unidades administrativas no âmbito do Departamento de Polícia Rodoviária Federal. Para isso, analisou-se dados relativos aos indicadores operacionais após a incorporação da delegacia de Bataguassu pela delegacia de Nova Alvorada do Sul, ambas em municípios do estado de Mato Grosso do Sul. Realizou-se a comparação dos indicadores com base em análise estatística do teste t para amostras emparelhadas, utilizando como referência os dados coletados nos nove primeiros meses que se seguiram à fusão das delegacias, e comparando-os com os do mesmo período do ano anterior. Os resultados indicam que após a reestruturação (concentração) houve melhora significativa de alguns indicadores, a citar: crimes de trânsito, recolhimento de Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo - CRLV, número de abordagens, constatações de embriaguez, autos de infração lavrados e acidentes sem vítimas. Os dados sugerem a viabilidade da reorganização de unidades policiais da Polícia Rodoviária Federal. Como contribuição desta pesquisa, espera-se fomentar o debate sobre a concentração/desconcentração de unidades policiais na faixa de fronteira, levantando indícios dos efeitos obtidos a partir desse tipo de decisão administrativa.

PALAVRAS-CHAVE: Administração pública. Avaliação. Concentração administrativa. Indicadores operacionais e administrativos. Polícia Rodoviária Federal.

1. INTRODUÇÃO

A desconcentração administrativa de um órgão visa o ganho de eficiência na prestação de serviços públicos, por meio da distribuição de competências dentro de sua própria estrutura. A concentração administrativa, por outro lado, pressupõe a transferência das funções de órgãos periféricos para centrais, reduzindo a quantidade de unidades administrativas. A concentração se dá com a extinção de determinada unidade e a consequente absorção das atividades pelas unidades restantes (ALEXANDRINO; PAULO, 2006).

Vale ressaltar que a “desconcentração/concentração” não se confunde com “descentralização/centralização”, uma vez que as primeiras ocorrem no âmbito da mesma pessoa jurídica, com a distribuição interna de competência entre seus próprios órgãos, enquanto que a segunda pressupõe a distribuição de competências entre entidades diferentes (MELLO, 2012). Assim, quando o ente estatal cria, por exemplo, uma empresa pública para desempenhar determinada atividade, ocorre a descentralização administrativa por meio da transferência de competência à pessoa diversa; por outro lado, quando a Polícia Rodoviária Federal – PRF cria uma nova Superintendência Regional, verifica-se a desconcentração administrativa com a distribuição da competência dentro da própria estrutura do Órgão.

Assim, a distribuição de competências dentro da organização administrativa do Estado pode ocorrer por meio de “centralização”, “descentralização”, “concentração” e “desconcentração”. Neste estudo, o objeto de estudo para a concentração/desconcentração foi a Polícia Rodoviária Federal – PRF. A PRF é órgão despersonalizado e permanente, integrante da administração direta federal, com sede no Distrito Federal. A PRF atua de forma desconcentrada em todos os estados da Federação por meio das Superintendências Regionais (PERDIGÃO DE MORAIS; PAES DE PAULA, 2010), que desempenham as atribuições relacionadas às funções institucionais, que especificamente se refere ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais, conforme disposto no §2º do Artigo 144 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

Dentro do âmbito da Polícia Rodoviária Federal, este estudo, mais especificamente tem como foco a Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal no Mato Grosso do Sul, doravante identificada como (SRPRF-MS). A SRPRF-MS possui sede administrativa no município de Campo Grande (capital do estado). Criada em 1992, possuía, até julho de 2018, uma infraestrutura de dez delegacias, distribuídas no território do estado, conforme demonstrado na Fig. 1.



Figura 1 - Distribuição espacial das delegacias da SRPRF-MS
Fonte: Dados coletados na unidade de Campo Grande, MS, da SRPRF-MS, em 2019.

A situação problema que motivou a pesquisa tem início com o atendimento à solicitação da Direção-Geral da Polícia Rodoviária Federal – PRF, conforme memorando do Gabinete-Geral nº. 84/2018 (BRASIL, 2018), que trata da reestruturação organizacional da PRF. Atendendo ao memorando, foi realizada reunião no dia 3 de abril 2018, ocasião quando foi apresentada proposta de unificação das delegacias de Bataguassu e de Nova Alvorada do Sul.

A motivação para realizar a concentração das delegacias e alterar a estrutura administrativa, embora tenha sido abordada em versões preliminares deste artigo, teve de ser suprimida em virtude da orientação do Coordenador-Geral de Inteligência. Este concluiu tratar-se de informações estratégicas da Regional, que poderiam comprometer, ou pôr em risco, a segurança da instituição, por isso, deviam ter o seu acesso restrito àqueles que tenham a necessidade de conhecer, conforme previsto no Artigo 23, Incisos VII e VIII da Lei nº 12.527/2011 (BRASIL, 2011).

Assim, em julho de 2018, com base nos motivos estratégicos da PRF, procedeu-se a reestruturação administrativa do Órgão, com a extinção da delegacia de Bataguassu e a absorção das atribuições pela delegacia de Nova Alvorada do Sul. Com a mudança, a delegacia de Nova Alvorada do Sul incorporou o efetivo e o trecho da unidade extinta. A unidade de Bataguassu mantinha sob sua circunscrição um trecho de 209,9 km de rodovias federais fiscalizadas por aproximadamente 30 policiais que se revezavam em escala de fiscalização em duas unidades operacionais (UOPs) localizadas em Casa Verde e Bataguassu.

Visando avaliar a decisão de concentrar unidades operacionais – UOPs e administrativas no âmbito da PRF, decidiu-se realizar este estudo para responder o seguinte problema de pesquisa: houve diferença significativa nos resultados operacionais da SRPRF-MS com a concentração da delegacia de Bataguassu pela delegacia de Nova Alvorada do Sul? Para responder ao problema, realizou-se a coleta de dados operacionais em período anterior e posterior à fusão das delegacias, sendo tabulados dados dos nove primeiros meses que se seguiram à reestruturação, a fim de comparar com os resultados obtidos no mesmo período do ano anterior.

A justificativa para realização desta pesquisa pode encontrar respaldo em aspectos diversos. Em primeiro lugar, ao buscar realizar uma avaliação de programa, temática escassa na literatura nacional, sobretudo, quando trata de um programa vinculado a um órgão de segurança pública. Neste sentido, a avaliação de programa pode ser definida como “a aplicação sistemática de métodos que respondam a questões sobre o andamento do programa e seus resultados” (NEWCOMER *et al.*, 2010, p. 5), cujo resultado final está vinculado ao aprimoramento

do desempenho, que implica numa melhor utilização dos recursos a este destinados.

Além disso, conforme observam Worthen *et al.* (2004), a avaliação realizada deve ser formal, ou seja, estar sedimentada em evidências coletadas de maneira sistemática, como forma de se definirem critérios explícitos e obter informação, a mais acurada possível, sobre as alternativas, como no caso da concentração ou desconcentração das delegacias policiais. Ainda relacionado ao tema de avaliação, há uma lacuna latente de estudos sobre o tema de concentração administrativa no Brasil.

O que leva a uma segunda justificativa, relacionada à importância do tema para a administração pública, que se encontra vinculada à lei e aos princípios constitucionais administrativos, sobretudo aos princípios da indisponibilidade do interesse público, da eficiência e da autotutela.

O princípio da supremacia do interesse público determina que o interesse coletivo deve prevalecer sobre os interesses do particular, do administrador ou mesmo da Administração Pública, obrigando o Estado a se organizar de modo a melhor atender os anseios da sociedade, proporcionando o bem comum. Nesse contexto, verifica-se a conexão com o princípio da eficiência que determina à Administração, e a seus agentes, o exercício de suas competências de forma imparcial, transparente, econômica, eficiente, buscando a excelência e qualidade dos serviços prestados (MELLO, 2012).

Por sua vez, com base no princípio da autotutela, depreende-se que a Administração Pública deve controlar seus próprios atos, anulando os ilegais e revogando os inoportunos. Nesse sentido, dispõe a Súmula 473, do Supremo Tribunal Federal (1969):

A administração pode anular seus próprios atos, quando evados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial” (STF – Súmula Vinculante 473). (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL DO BRASIL, 1969).

Como contribuição desta pesquisa, espera-se que a comparação dos resultados com base em análises estatísticas possa fomentar o debate sobre a concentração/desconcentração de unidades policiais no âmbito da PRF, incentivando a realização de novos estudos, ampliando o escopo de comparação, analisando indicadores administrativos, gastos com pessoal, despesas de custeio e de investimento. O que pode indicar a necessidade de atitudes específicas nas decisões tomadas no Órgão. Adiciona-se que não existem estudos relacionados a avaliação de decisões no âmbito da Polícia Rodoviária Federal, aliás, foi identificado apenas um estudo sobre PRF no Brasil (PERDIGÃO DE MORAIS; PAES DE PAULA, 2010), que trata de temática diversa à avaliação de decisão.

Vale ressaltar que este trabalho, ao discutir o tema com bases objetivas, alicerçadas em dados quantitativos, fortalece a prática de *accountability*¹ democrática sobre a administração pública e seus atos.

A avaliação da implementação de políticas públicas tem recebido pouca atenção dos gestores e ou de pesquisadores, reafirmando a necessidade de um amplo engajamento dos atores sociais envolvidos nos processos de tomada de decisão. As políticas públicas devem ser avaliadas concomitantemente em todas as suas fases, com início na etapa de formulação, passando pela implementação, até a avaliação dos resultados e impactos (MENDES; SORDI, 2013).

Desta forma, evidencia-se a necessidade de acompanhamento dos atos administrativos, fortalecendo o controle social da gestão pública, criando mecanismos para que os cidadãos possam concretizar os ideais democráticos e republicanos, passando a orientar a Administração Pública no sentido de atender ao interesse coletivo.

2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este trabalho se configura, predominantemente, como uma pesquisa quantitativa. Os dados secundários utilizados para subsidiar

1 O termo *Accountability*, embora não possua tradução literal para o português, pode ser entendido como responsabilização, ou necessidade de prestação de contas que obriga o gestor a justificar suas decisões, auto avaliando constantemente seus atos, em busca da excelência na prestação dos serviços públicos.

as conclusões foram obtidos a partir do sistema Parte Diária Eletrônica – PDI, - que é um sistema de registro diário das unidades policiais, que possui abrangência nacional, onde são anotados todos os fatos, ocorrências, apreensões e ações de fiscalização realizadas pelos agentes da PRF em território nacional. O sistema PDI foi elaborado e é gerido pela própria PRF. Para acessar os dados, foi elaborado requerimento ao superintendente da SRPRF-MS.

Com o deferimento do pedido, procedeu-se a coleta e tratamento dos dados, que foram segregados por Unidade Operacional – UOP, de acordo com o período de tempo adotado para a comparação (jul./2017 a mar./2018 e jul./2018 a mar./2019). Quanto aos dados relacionados ao quantitativo de policiais em serviço nas UOPs, por se tratar de dados sensíveis ao órgão, optou-se por trabalhar com índices percentuais, que servem à finalidade de comparação, ao mesmo tempo em que preservam o sigilo da informação. Para os demais indicadores, realizou-se a comparação dos resultados absolutos.

Vale ressaltar que os resultados da “estrutura antiga” compreendem o somatório de cada indicador, no período considerado, das delegacias de Bataguassu (extinta) e de Nova Alvorada do Sul. Esse somatório foi essencial para a realização da comparação, pois em período anterior as ocorrências estavam distribuídas nas duas delegacias separadamente, e, em período posterior, apenas na nova unidade de Nova Alvorada do Sul que incorporou a delegacia de Bataguassu. Os indicadores analisados foram os instituídos pelo próprio sistema da PRF.

Para verificar se as diferenças observadas são relevantes estatisticamente, optou-se por utilizar a ferramenta de análise estatística teste t para amostras emparelhadas utilizando a planilha eletrônica do Excel, conforme procedimento apresentado por Lapponi (2005) e Freund e Simon (2006). Essa decisão metodológica visa reduzir a probabilidade de obter uma conclusão inadequada.

Nos dados analisados, por se tratar de comparação do tipo “antes e depois” para amostras relacionadas (dados dependentes), a variável estudada foi a diferença entre os “n” elementos das duas amostras emparelhadas. Trabalhando com as diferenças entre os pares de valores, busca-se interpretar a amostra aleatória como retirada de uma

população de média $\mu=0$. O valor T observado (t_o), foi calculado a partir da fórmula:

$$t_o = \frac{\bar{D}-\mu}{\frac{S_D}{\sqrt{n}}} \quad (I)$$

Onde:

“n” é o número de elementos;

(\bar{D}) é a média das diferenças dos pares amostrais;

(S_D) é o desvio padrão amostral;

(μ) média da população (neste estudo considerou-se $\mu=0$).

Para operacionalizar a comparação dos dados, foram elaboradas tabelas com os valores dos indicadores dos nove meses anteriores e posteriores à reestruturação das delegacias. Dessa forma, obteve-se dois conjuntos de nove dados pareados (mensais), a partir dos quais foram construídas as seguintes hipóteses estatísticas:

H_0 : $\mu=0$ (hipótese nula)

H_1 : $\mu \neq 0$ (hipótese alternativa)

A hipótese nula (H_0) consiste na premissa de que a média é igual a zero, ou seja, admite-se não existir diferença significativa na média dos resultados verificados após a reestruturação do Órgão; enquanto que a hipótese alternativa (H_1) dispõe que houve variação significativa na média dos resultados verificados após a fusão das delegacias.

O tamanho da amostra de nove meses ($n = 9$) foi estabelecido em virtude da celeridade para a publicação do trabalho, o que não prejudicou de qualquer forma, os resultados obtidos. Desta forma, a coleta de dados foi realizada nove meses após a fusão das delegacias. Assim, foram comparados os valores dos indicadores de cada mês em relação ao mesmo mês do ano anterior a fusão.

Para o teste estatístico (Teste T) utilizado neste estudo, considerando o tamanho da amostra, estipulou-se o nível de significância de 5%, o qual se acredita suficiente para comprovar se as diferenças verificadas entre os valores são, ou não, de natureza aleatória, cujo resultado

deriva da causalidade, ou, se a diferença é estatisticamente significativa. Para o nível de significância $\alpha = 5\%$ (teste Bicaudal, com 2,5% de área crítica em cada extremidade da curva), com 8 graus de liberdade, o valor crítico para teste t é de $\pm 2,306$ ($t_c = \pm 2,306$).

Assim, caso o valor da estatística do teste (t_0) obtida a partir da equação (I) for superior ao valor crítico de +2,306, ou, inferior a -2,306, deve-se rejeitar a hipótese nula (H_0), concluindo-se que houve diferença significativa na média do indicador após a reestruturação do Órgão. Por outro lado, caso o valor da estatística do teste (t_0) estiver compreendido entre -2,306 e +2,306, deve-se aceitar a hipótese nula, aceitando que não houve variação relevante estatisticamente do indicador após a fusão das delegacias.

3. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Esta seção foi dividida em duas subseções: na primeira, foram analisadas as variações dos dados operacionais e o estudo estatístico das diferenças das médias dos indicadores, de acordo com a metodologia do teste T para amostras emparelhadas; e, na segunda, são discutidos os resultados, considerando se tratar de uma região de fronteira.

3.1 ANÁLISE DA VARIAÇÃO DO QUANTITATIVO DO EFETIVO E DOS INDICADORES OPERACIONAIS

Os dados relacionados com o quantitativo de policiais em serviço, por dia, nas UOPs, são dados sensíveis ao órgão e podem comprometer a segurança institucional, fato que motivou a utilização de índices percentuais, em detrimento dos dados nominais. Nesse contexto, vale ressaltar:

No que tange à presença da PRF nas fronteiras, a instituição classifica essa informação como sigilosa. Acerca da política de recursos humanos da instituição nos pontos de fronteira, o relatório do Gefron [Grupo Especial de Fronteira] expõe que: as unidades de fronteira apresentam constante déficit [sic] de servidores se comparado à demanda que a região apresenta [...] (Nunes, 2018, p. 87).

Considerando a situação exposta, na Tab. 1 abaixo estão representados os percentuais médios da quantidade de policiais em serviço, por dia, em cada uma das UOPs, antes, e após a reestruturação das delegacias. Antes da fusão das unidades, a delegacia de Nova Alvorada do Sul possuía duas UOPs: Rio Brillhante e Nova Alvorada; enquanto que a delegacia de Bataguassu outras duas: Casa Verde e Bataguassu. Após a reestruturação, a delegacia de Nova Alvorada do Sul absorveu a estrutura da extinta Bataguassu, passando a operar com quatro UOPs.

TABELA 1 - Comparação percentual do efetivo

| Unidade operacional | % da média do efetivo em serviço, por dia, por UOP | |
|---------------------|--|---------------------------------------|
| | Estrutura ANTIGA jul/2017 a mar/2018 | Estrutura NOVA jul/2018 a mar/2019 |
| UOP Nova Alvorada | 100,0 | 101,5 |
| UOP Rio Brillhante | 100,0 | 103,7 |
| UOP Bataguassu | 100,0 | 108,7 |
| UOP Casa Verde | 100,0 | 86,3 |

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Conforme se observa, não houve variação percentual significativa no efetivo médio diário após a reestruturação das delegacias, sendo o acréscimo do efetivo nas UOP de Nova Alvorada, Rio Brillhante e Bataguassu, compensada pela redução no efetivo da UOP Casa Verde. Na Tab. 2 são apresentados os resultados operacionais nos dois períodos, anterior e posterior a reestruturação das delegacias.

TABELA 2 - Resultados operacionais antes e após a reestruturação da SRPRF-MS

| Descrição do indicador | Estrutura ANTIGA jul/2017 a mar/2018 | Estrutura NOVA jul/2018 a mar/2019 | Varição % |
|--|---|---------------------------------------|-----------|
| Pessoas detidas (outros crimes de trânsito) | 3 | 30 | 900,0 |
| Armas (pistola) | 3 | 28 | 833,3 |
| Apreensão de drogas (cocaína) | 54.503 | 463.041 | 749,6 |
| Crimes diversos (crimes de trânsito) | 29 | 71 | 144,8 |
| Apreensões contrabando e descaminho (cigarros) | 122.734 | 264.775 | 115,7 |

| Descrição do indicador | Estrutura ANTIGA jul/2017 a mar/2018 | Estrutura NOVA jul/2018 a mar/2019 | Variação % |
|---|---|---------------------------------------|------------|
| Recolhimento de CRLV | 884 | 1.760 | 99,1 |
| Apreensões contrabando e descaminho (eletrônicos) | 173 | 331 | 91,3 |
| Crimes diversos (crimes contra a vida/patrimônio) | 40 | 75 | 87,5 |
| Pessoas fiscalizadas (com abordagem) | 15.314 | 27.584 | 80,1 |
| Veículos (adulterados) | 40 | 68 | 70,0 |
| Veículos fiscalizados (com abordagem) | 15.430 | 25.671 | 66,4 |
| Munições (geral) | 1.601 | 2.642 | 65,0 |
| Veículos (recuperados) | 45 | 68 | 51,1 |
| Alcoolemia (por constatação) | 56 | 84 | 50,0 |
| Pessoas detidas (alcoolemia) | 25 | 37 | 48,0 |
| Autos de infração CTB lavrados com abordagem (todos os tipos) | 6.601 | 9.367 | 41,9 |
| Pessoas detidas (tráfico de entorpecente) | 39 | 55 | 41,0 |
| Auxílios prestados ao usuário | 166 | 229 | 38,0 |
| Crimes diversos (veículo adulterado) | 35 | 43 | 22,9 |
| Crimes diversos (uso de documento falso) | 16 | 19 | 18,8 |
| Condutor sem cinto de segurança | 57 | 66 | 15,8 |
| Veículos (apreendidos) | 180 | 204 | 13,3 |
| Acidentes (com feridos) | 65 | 70 | 7,7 |

| Descrição do indicador | Estrutura ANTIGA jul/2017 a mar/2018 | Estrutura NOVA jul/2018 a mar/2019 | Variação % |
|---|---|---------------------------------------|------------|
| Recolhimento de CNH | 205 | 213 | 3,9 |
| Ultrapassagem em faixa contínua | 912 | 913 | 0,1 |
| PRF's em serviço (operacional) | 2.682 | 2.655 | -1,0 |
| Pessoas ilesas | 119 | 117 | -1,7 |
| Pessoas feridas | 126 | 120 | -4,8 |
| Acidentes graves (com mortos ou feridos graves) | 30 | 27 | -10,0 |
| Drogas (maconha) | 14.981.842 | 13.401.621 | -10,5 |
| Autos de infração CTB lavrados sem abordagem (todos os tipos) | 2.952 | 2.591 | -12,2 |
| Pessoas mortas | 16 | 13 | -18,8 |
| Acidentes (com mortos) | 13 | 10 | -23,1 |
| Acidente (sem vítimas) | 42 | 17 | -59,5 |
| Apreensões contrabando e descaminho (pneus) | 1.832 | 10 | -99,5 |

Legenda: CTB, Código de Trânsito Brasileiro; CRLV, Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo; CNH, Carteira Nacional de Habilitação.

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Conforme se observa, houve melhora dos resultados após a incorporação da delegacia de Bataguassu pela delegacia de Nova Alvorada do Sul, fato evidenciado pelo aumento percentual de grande parte dos indicadores operacionais, acompanhados pela redução de acidentes, de feridos e de mortos. Importante ressaltar que esse aumento na produtividade não pode ser justificado pelo acréscimo do efetivo, pois este se manteve praticamente inalterado, conforme já apresentado.

Sobre os resultados, destaca-se a redução de 99,5% nas apreensões de pneus contrabandeados, conforme consta na última linha da Tab. 2, fato que motivou a investigação detalhada das ocorrências

do período; sendo identificado que, em 10/02/2018, em uma única apreensão na UOP de Rio Brillhante totalizou 1.627 pneus, fato que distorceu as estatísticas, configurando um *outlier*, ou seja, valor atípico afastado dos demais valores da série, que implicou em prejuízo à interpretação dos resultados.

Visando tornar o estudo representativo, minimizando a probabilidade de obter conclusões inadequadas a partir dos dados apresentados, de modo a verificar se as diferenças observadas são estatisticamente relevantes, optou-se por utilizar a ferramenta de análise estatística teste t para amostras emparelhadas, cujos resultados são apresentados na Tab. 3.

TABELA 3 - Teste t para a média – dados emparelhados, resultados operacionais antes e após a reestruturação da PRF-MS

| Descrição do indicador | Média da diferença | Desvio Padrão da diferença | T crítico | T observado | Conclusão para o nível de significância de 5% - $p \leq 0,05$ |
|---|--------------------|----------------------------|-----------|-------------|---|
| Armas (pistola) | -2,78 | 9,51 | 2,306 | -0,8762 | Aceita-se H_0 - não há evidência de alteração na média |
| Apreensão de drogas [cocaína (g)] | -45.393,11 | 71.448,00 | 2,306 | -1,9060 | Aceita-se H_0 - não há evidência de alteração na média |
| Crimes diversos (crimes de trânsito) | -4,67 | 3,08 | 2,306 | -4,5422 | Rejeita-se H_0 - há evidência de alteração na média |
| Apreensões contrabando e descaminho (cigarros) | -15.782,33 | 40.021,65 | 2,306 | -1,1830 | Aceita-se H_0 - não há evidência de alteração na média |
| Recolhimento de CRLV | -97,33 | 72,12 | 2,306 | -4,0488 | Rejeita-se H_0 - há evidência de alteração na média |
| Apreensões contrabando e descaminho (eletrônicos) | -17,56 | 82,98 | 2,306 | -0,6347 | Aceita-se H_0 - não há evidência de alteração na média |
| Crimes diversos (crimes contra a vida/patrimônio) | -3,89 | 5,71 | 2,306 | -2,0430 | Aceita-se H_0 - não há evidência de alteração na média |

| Descrição do indicador | Média da diferença | Desvio Padrão da diferença | T crítico | T observado | Conclusão para o nível de significância de 5% - $p \leq 0,05$ |
|---|--------------------|----------------------------|-----------|-------------|---|
| Pessoas fiscalizadas (com abordagem) | -1.363,33 | 1.445,13 | 2,306 | -2,8302 | Rejeita-se H_0 - há evidência de alteração na média |
| Veículos (adulterados) | -3,11 | 6,07 | 2,306 | -1,5373 | Aceita-se H_0 - não há evidência de alteração na média |
| Veículos fiscalizados (com abordagem) | -1.137,89 | 1.518,36 | 2,306 | -2,2483 | Aceita-se H_0 - não há evidência de alteração na média |
| Munições (geral) | -115,67 | 998,98 | 2,306 | -0,3474 | Aceita-se H_0 - não há evidência de alteração na média |
| Veículos (recuperados) | -2,56 | 4,90 | 2,306 | -1,5640 | Aceita-se H_0 - não há evidência de alteração na média |
| Alcoolemia (por constatação) | -3,11 | 3,55 | 2,306 | -2,6282 | Rejeita-se H_0 - há evidência de alteração na média |
| Pessoas detidas (alcoolemia) | -1,33 | 2,55 | 2,306 | -1,5689 | Aceita-se H_0 - não há evidência de alteração na média |
| Autos de infração CTB lavrados com abordagem (todos os tipos) | -307,33 | 271,91 | 2,306 | -3,3908 | Rejeita-se H_0 - há evidência de alteração na média |
| Pessoas detidas (tráfico de entorpecente) | -1,78 | 4,09 | 2,306 | -1,3053 | Aceita-se H_0 - não há evidência de alteração na média |
| Auxílios prestados ao usuário | -7,00 | 9,49 | 2,306 | -2,2136 | Aceita-se H_0 - não há evidência de alteração na média |
| Crimes diversos (veículo adulterado) | -0,89 | 4,57 | 2,306 | -0,5838 | Aceita-se H_0 - não há evidência de alteração na média |
| Crimes diversos (uso de documento falso) | -0,33 | 1,73 | 2,306 | -0,5774 | Aceita-se H_0 - não há evidência de alteração na média |
| Condutor sem cinto de segurança | -1,00 | 7,57 | 2,306 | -0,3965 | Aceita-se H_0 - não há evidência de alteração na média |

| Descrição do indicador | Média da diferença | Desvio Padrão da diferença | T crítico | T observado | Conclusão para o nível de significância de 5% - $p \leq 0,05$ |
|---|--------------------|----------------------------|-----------|-------------|---|
| Veículos (apreendidos) | -2,67 | 13,48 | 2,306 | -0,5934 | Aceita-se H_0 - não há evidência de alteração na média |
| Acidentes (com feridos) | -0,56 | 5,05 | 2,306 | -0,3299 | Aceita-se H_0 - não há evidência de alteração na média |
| Recolhimento de CNH | -0,89 | 7,39 | 2,306 | -0,3609 | Aceita-se H_0 - não há evidência de alteração na média |
| Ultrapassagem em faixa contínua | -0,11 | 44,31 | 2,306 | -0,0075 | Aceita-se H_0 - não há evidência de alteração na média |
| PRF's em serviço (operacional) | 3,00 | 66,15 | 2,306 | 0,1361 | Aceita-se H_0 - não há evidência de alteração na média |
| Pessoas ilesas | 0,22 | 11,7 | 2,306 | 0,0570 | Aceita-se H_0 - não há evidência de alteração na média |
| Pessoas feridas | 0,67 | 8,28 | 2,306 | 0,2416 | Aceita-se H_0 - não há evidência de alteração na média |
| Acidentes graves (com mortos ou feridos graves) | 0,33 | 2,29 | 2,306 | 0,4364 | Aceita-se H_0 - não há evidência de alteração na média |
| Drogas (maconha kg) | 175.580,11 | 1.849.461,72 | 2,306 | 0,2848 | Aceita-se H_0 - não há evidência de alteração na média |
| Autos de infração CTB lavrados sem abordagem (todos os tipos) | 40,11 | 100,46 | 2,306 | 1,1978 | Aceita-se H_0 - não há evidência de alteração na média |
| Pessoas mortas | 0,33 | 2,18 | 2,306 | 0,4588 | Aceita-se H_0 - não há evidência de alteração na média |
| Acidentes (com mortos) | 0,33 | 1,32 | 2,306 | 0,7559 | Aceita-se H_0 - não há evidência de alteração na média |
| Acidente (sem vítimas) | 2,78 | 2,68 | 2,306 | 3,1068 | Rejeita-se H_0 - há evidência de alteração na média |

| Descrição do indicador | Média da diferença | Desvio Padrão da diferença | T crítico | T observado | Conclusão para o nível de significância de 5% - $p \leq 0,05$ |
|---|--------------------|----------------------------|-----------|-------------|---|
| Apreensões contrabando e descaminho (pneus) | 202,44 | 540,70 | 2,306 | 1,1232 | Aceita-se H_0 - não há evidência de alteração na média |

Legenda: CTB, Código de Trânsito Brasileiro; CRLV, Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo; CNH, Carteira Nacional de Habilitação. Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Sobre os resultados apresentados, importante ressaltar que, enquanto o valor médio dos indicadores relacionados com os crimes de trânsito, com as pessoas fiscalizadas, com a lavratura de autos de infração, com os auxílios aos usuários e as constatações de embriaguez aumentaram; o indicador relacionado aos acidentes sem vítimas reduziu significativamente ($p \leq 0,05$), o que sugere a melhoria dos resultado após a reestruturação do Órgão, conforme descrito na Tab. 3.

3.2 SENSIBILIDADE DOS RESULTADOS POR SE TRATAR DE REGIÃO DE FRONTEIRA

De acordo com dados da agência de notícias do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 2019, a faixa interna de 150 km de largura (Fig. 2), paralela à linha divisória terrestre do território nacional, designada como “faixa de fronteira” pela Lei n. 6.634, de 2 de maio de 1979 (BRASIL, 1979), compreende 1,4 milhão km², o equivalente a 16,6% do território brasileiro; do total de 588 municípios localizados na faixa de fronteira do Brasil, 45 são municípios sul-mato-grossenses.



Figura 2 - Faixa de fronteira no território brasileiro
Fonte: Agência IBGE Notícias (2019).

Em 2018, o Instituto Brasileiro de Pesquisa Econômica, em parceria com o Ministério da Integração Nacional, publicou o volume 1 do livro intitulado *Fronteiras do Brasil: uma Avaliação de Política Pública*, no qual reúne estudos de diversos pesquisadores nacionais e estrangeiros abordando a temática dos problemas e da atuação dos entes estatais na região de fronteira (MOURA; OLIVEIRA, 2018; NUNES, 2018).

Nunes (2018) colaborou com o estudo do Instituto, escrevendo o capítulo intitulado *Papel e Ações das Instituições Brasileiras na Faixa de Fronteira*, no qual investigou as ações das instituições brasileiras de segurança na faixa de fronteira. No que se refere à atuação da PRF, a pesquisadora afirma que:

Comumente, a PRF obtém apreensões de grandes volumes de produtos ilícitos em rodovias distantes da fronteira internacional, e isso mostra que, para alcançar os grandes centros urbanos, as mercadorias ilícitas estão integradas à estratégia de logística das mercadorias lícitas (p. 87).

Nesse contexto, Moura e Oliveira (2018, p. 275) afirmam que:

Registra-se no Mato Grosso e Mato Grosso do Sul a ocorrência do maior número de apreensões de drogas, o que evidencia a existência de grandes “corredores” por onde passam os maiores fluxos do tráfico. É possível que em outros estados fronteiriços predomine o tráfico “formiga”, mais difícil de ser apreendido pela multiplicidade de rotas e pequenas quantidades traficadas [cf. Ministério da Justiça e Cidadania, em Áreas Críticas de Segurança Pública na Faixa de Fronteira (2016)].

A realidade das grandes apreensões de drogas nos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, em pontos distantes da faixa de fronteira, permite conceituá-los, em sua totalidade, como estados de fronteira, relativizando o limite territorial de 150 km estabelecido na legislação. Considerando a importância desse território para a segurança nacional, e considerando a vulnerabilidade dessas regiões aos crimes transnacionais, compete aos gestores a tarefa de definir a melhor estrutura dos órgãos de segurança pública que atuam na região.

No que se refere à atuação dos órgãos de segurança pública na faixa de fronteira, Nunes (2018) ressalta o teor do relatório do Grupo Especializado de Policiamento da Fronteira – Gefron, que evidencia o constante déficit de servidores lotados na região. Segundo a autora, para minimizar o problema e aumentar a presença das forças de segurança na região de fronteira, o efetivo tem sido aumentado, “[...] ainda que provisoriamente, em ações curtas e estratégicas (Relatório do Grupo de Enfrentamento aos Crimes de Fronteira – Gefron) (PF-Memorando no 300/2017/DPO).” (p. 87).

Exemplo de ação governamental concreta, desenvolvida com o objetivo de resolver definitivamente o problema da fixação de efetivo das forças de segurança na faixa de fronteira foi a promulgação da Lei n. 12.855, de 2 de setembro de 2013, que instituiu a indenização de fronteira (BRASIL, 2013). Segundo a Lei, a gratificação é devida aos ocupantes de cargo efetivo das carreiras e planos especiais de cargos

(PECs) em exercício nas unidades situadas em localidades estratégicas vinculadas à prevenção, ao controle, a fiscalização e a repressão dos delitos transfronteiriços.

A despeito da urgência e importância do tema para a sociedade brasileira, quatro anos após a entrada em vigor da lei, foi expedido o Decreto n. 9.228, de 6 de dezembro de 2017, que possibilitou a concretização do direito e o recebimento da devida indenização aos servidores em efetivo exercício na região (BRASIL, 2017). Desta forma, levanta-se que outros fatores, além da concentração administrativa, poderiam estar alterando o desempenho das delegacias presentes no estado de Mato Grosso do Sul.

De qualquer forma, respeitados os critérios metodológicos adotados, cabe ressaltar que a decisão de concentração das delegacias, apresentada no presente trabalho, evidenciou a melhoria na performance, bem como dos recursos utilizados pela PRF, corroborando os aspectos apresentados por Worthen *et al.* (2004) e Newcomer *et al.* (2010). Contribuindo, ainda, para o preenchimento de uma lacuna de pesquisa de avaliação de programas na administração pública, em instituições de segurança pública.

4. CONCLUSÕES

A SRPRF-MS, atendendo solicitação da Direção-Geral sediada em Brasília -DF, promoveu, em julho de 2018, a unificação das delegacias PRF-MS de Bataguassu e de Nova Alvorada do Sul. Com a reestruturação, a delegacia de Bataguassu foi extinta, havendo a absorção das atribuições pela delegacia de Nova Alvorada do Sul, que incorporou o efetivo e a circunscrição do trecho de rodovias federais. Para criar um cenário favorável à avaliação da decisão em concentrar unidades operacionais e administrativas no âmbito da PRF, este estudo fundamentou-se em investigar se houve diferença significativa nos resultados operacionais a partir da concentração administrativa.

Para atender ao objetivo proposto, foram coletados dados do sistema PDI em período anterior, e posterior, à fusão das delegacias. De modo geral, os resultados preliminares indicaram a melhora dos

indicadores operacionais após a reestruturação. Para reduzir a probabilidade de obter conclusões inadequadas a partir dos dados coletados, optou-se por trabalhar com a ferramenta de análise estatística teste t para a média de duas amostras emparelhadas.

Os resultados do teste revelaram que o valor médio dos indicadores relacionados com crimes de trânsito, com pessoas fiscalizadas, com lavratura de autos de infração e com constatações de embriaguez aumentaram significativamente, ao passo que acidentes sem vítimas reduziu de forma estatisticamente relevante. Então, a decisão de concentrar as delegacias da PRF no estado de Mato Grosso do Sul pode ser considerada positiva, devido a melhoria nos indicadores operacionais. Este resultado fomenta o debate sobre a concentração de unidades policiais no âmbito da PRF em Mato Grosso do Sul e em outros estados da Federação.

Ademais, espera-se incentivar a realização de novos estudos sobre o tema, ampliando o escopo para investigar, não apenas os indicadores operacionais, mas outros resultados relevantes, como por exemplo: a movimentação de processos, os gastos de energia elétrica, de combustível, entre outros; fortalecendo a accountability e o controle social sobre a administração pública e sobre seus atos. Por fim, como este trabalho esteve orientado para a concentração administrativa, não foram considerados outros fatores que pudessem ter influenciado nos resultados operacionais, o que pode ser indicado como uma limitação da pesquisa. Um fator que pode auxiliar na explicação dos resultados é, por exemplo, a extensão do pagamento da indenização de fronteira aos servidores da extinta delegacia de Bataguassu.

FÁBIO ZANCHETTIN

POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL

MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PELA UNIVERSIDADE
FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL (PROFIAP/UFMS).

GEMAEEL CHAEDO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL

PROFESSOR DO MESTRADO PROFISSIONAL EM
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DOUTOR EM ADMINISTRAÇÃO
PELA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA.

THIAGO GOMES NASCIMENTO

CENTRO UNIVERSITÁRIO IESB

COORDENADOR E PROFESSOR DO MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO ESTRATÉGICA DE ORGANIZAÇÕES DO CENTRO UNIVERSITÁRIO IESB, BRASIL. DOUTOR EM CIÊNCIAS DE GESTÃO PELA UNIVERSITÉ D'AIX-MARSEILLE, FRANÇA; E, DOUTOR EM ADMINISTRAÇÃO PELA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB.

ADMINISTRATIVE CENTRALIZATION: CASE OF MERGER OF POLICE UNITS OF THE FEDERAL HIGHWAY PATROL IN THE BORDER OF THE STATE OF MATO GROSSO DO SUL

ABSTRACT

This study was conducted in order to evaluate the decision to concentrate administrative units under the Federal Highway Patrol Department. For this, data related to operational indicators were analyzed after the incorporation of the Bataguassu police station by the Nova Alvorada do Sul police station, both in cities in the state of Mato Grosso do Sul. The indicators were compared based on statistical analysis of the t-test for paired samples, using as a reference the data collected in the first nine months after the merger of the police stations, and comparing them with the same period of the previous year. The results indicate that, after the restructuring (concentration), there was a significant improvement in some indicators, such as: traffic crimes, payment of the Vehicle Registration and Licensing Certificate – CRLV, number of approaches, findings of intoxication, written notices of infraction, and accidents without victims. Data suggest the feasibility of reorganizing police units of the Federal Highway Patrol. As a contribution of this research, it is expected to promote the debate on the centralization/decentralization of police units in the border, offering evidence of the effects obtained from this type of administrative decision.

KEYWORDS: Public Administration. Evaluation. Administrative centralization. Operational and administrative indicators. Federal highway patrol.

CONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA: CASO DE LA FUSIÓN DE RECINTOS DE LA POLICÍA FEDERAL DE CARRETERAS EM LA FRANJA FRONTERIZA DEL ESTAO DE MATO GROSSO DO SUL

RESUMEN

Este estudio fue diseñado para evaluar la decisión de concentrar las unidades administrativas dentro del Departamento de Policía Federal de Carreteras. Para esto, los datos relacionados con los indicadores operativos se analizaron después de la incorporación de la estación de policía de Bataguassu por la estación de policía Nova Alvorada do Sul, ambas en municipios del estado de Mato Grosso do Sul. Los indicadores se compararon en base al análisis estadístico Prueba t para muestras emparejadas, utilizando como referencia los datos recopilados en los primeros nueve meses posteriores a la fusión de los recintos, y comparándolos con el mismo período del año anterior. Los resultados indican que después de la reestructuración (concentración) hubo una mejora significativa de algunos indicadores, como: delitos de tráfico, recolección de CRLV, número de enfoques, hallazgos de embriaguez, avisos de violación y accidentes sin víctimas. Los datos sugieren la viabilidad de la reorganización de las unidades policiales de la Policía Federal de Carreteras. Como contribución de esta investigación, se espera que fomente el debate sobre la concentración / desconcentración de las unidades policiales en la franja fronteriza, generando evidencia de los efectos obtenidos de este tipo de decisión administrativa.

PALABRAS CLAVE: Administración pública. Evaluación. Concentración administrativa. Indicadores operacionales y administrativos. Policía federal de carreteras.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS. IBGE divulga a relação dos municípios na faixa de fronteira. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/24071-ibge-divulga-a-relacao-dos-municipios-na-faixa-de-fronteira>. Acesso em: 5 mai. 2020.

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. Direito administrativo descomplicado. Niterói: Impetus, 2006.

BRASIL. Lei n. 6.634, de 2 de maio de 1979. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei n. 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. Diário Oficial da União – seção 1, 6.113, [1979]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6634.htm. Acesso em: 5 mai. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 mai. 2020.

BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações, [2011]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 5 mai. 2020.

BRASIL. Lei n. 12.855, de 2 de setembro de 2013. Institui a indenização devida a ocupante de cargo efetivo das Carreiras e Planos Especiais de Cargos que especifica, em exercício nas unidades situadas em localidades estratégicas vinculadas à prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços. Diário Oficial da União – seção 1, 1, [2013]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12855.htm. Acesso em: 5 mai. 2020.

BRASIL. Decreto n. 9.228, de 6 de dezembro de 2017. Regulamenta a Lei nº 12.855, de 2 de setembro de 2013, que institui a indenização devida a ocupante de cargo efetivo das Carreiras e Planos Especiais de Cargos que especifica, em exercício nas unidades situadas em localidades estratégicas vinculadas à prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços, quanto à carreira e aos cargos do Departamento de Polícia Rodoviária Federal. Brasília: Presidência da República, [2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9228.htm. Acesso em: 5 mai. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça. Polícia Rodoviária Federal. SRPRF – MS. Memorando circular 084/2018. Campo Grande, 2018.

BRASIL. Portaria n. 91/2019/Dirop, de 26 de setembro de 2019. Atualiza as informações referentes a estrutura física operacional e

circunscrição da Superintendência Regional no Mato Grosso do Sul - SRPRF-MS. Ministério da Justiça. Polícia Rodoviária Federal. Brasília, 2019.

FREUND, J. E.; SIMON, G. A. Estatística aplicada: economia, administração e contabilidade (11a ed.). Porto Alegre: Bookman, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Municípios da faixa de fronteira [planilha do Excel]. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias-novoportal/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/24073-municipios-da-faixa-de-fronteira.html?=&t=acesso-ao-produto>. Acesso em: 5 mai. 2020.

LAPPONI, J. C. Estatística usando Excel. 4a ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

MELLO, C. A. B. D. Curso de direito administrativo. 29a ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 68, de 21.12.2011. São Paulo: Malheiros, 2012.

MOURA, R.; OLIVEIRA, S. Referências sobre a faixa de fronteira e os arranjos transfronteiriços do Brasil. In: B. Pêgo (Coord.); R. Moura (Ed.). Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública (vol. 1, p. 243-291). Rio de Janeiro: IPEA, MI, 2018. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181112_livro_fronteira_do_brasil_uma_avaliacao_de_politica_publica.pdf. Acesso em: 5 mai. 2020.

NEWCOMER, K. E. *et al.* Planning and Designing Useful Evaluations. In: J. S. Wholey; H. P. Hatry e K. E. Newcomer (Eds.). Handbook of Practical Program Evaluation. (p. 5-29). San Francisco: Jossey-Bass, 2010.

NUNES, M. Papel e ações das instituições brasileiras na faixa de fronteira. In: B. Pêgo (Coord.); R. Moura (Ed.). Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública (vol. 1, p. 73-110). Rio de Janeiro: IPEA, MI, 2018. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181112_livro_fronteira_do_brasil_uma_avaliacao_de_politica_publica.pdf. Acesso em: 5 mai. 2020.

PERDIGÃO DE MORAIS, L. L.; PAES DE PAULA, A. P. Identificação ou resistência? Uma análise da constituição subjetiva do policial. *Revista de Administração Contemporânea*, vol. 14 (4): 633-650, 2010.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL DO BRASIL. Súmula 473. *Diário da Justiça*, 5.929, [1969]. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1602>. Acesso em: 5 mai. 2020.

MENDES, G. D. S. C.; SORDI, M. R. L. Metodologia de avaliação de implementação de programas e políticas públicas. *EccoS Revista Científica*, (30): 93-112, 2013.

WORTHEN, B. R. *et al.* Avaliação de programas: concepções e práticas. São Paulo: Editor Gente, 2004.

