

LIMITES E DESAFIOS DA EVOLUÇÃO DA GESTÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA

a importância do uso de indicadores de avaliação de desempenho

MARCELO OTTONI DURANTE
BRUNO ZAVATARO

Resumo: Na área de segurança pública no Brasil, o uso de sistemas de indicadores de desempenho para monitorar os resultados das ações públicas ainda está em seus passos iniciais. A principal causa desta situação é a falta de obrigação legal e moral dos gestores públicos de prestar contas dos resultados alcançados pelas suas ações. Outros fatores também contribuem: os dilemas quanto à definição da missão das instituições da área e, por essa razão, quanto ao que deve ser avaliado, além do estado incipiente da cultura de avaliação de resultados no ambiente da gestão pública brasileira.

Palavras-chave: Gestão pública. Segurança pública. Avaliação de resultados.

Abstract: In field of public security in Brazil, the use of performance indicators systems in order to bring into effect the monitoring of executed actions is still in its initial steps. The main cause for this situation is the lack of a legal and moral obligation from the public professionals to do the accountability of the results reached by his actions. Other factors are also very important: the doubts concerning the definition of each institution's mission, and consequently, the definition of what must be evaluated, as well as the incipient level of results evaluation practicing in the Brazilian Public Administration and related areas.

Key words: Public management. Public security. Evaluation of results.

Apresenta-se, a seguir, um pequeno histórico da evolução da gestão pública, buscando criar subsídios para caracterizar o processo atual de gestão das ações e políticas de segurança pública no Brasil. Essa análise histórica tem início com a caracterização do patrimonialismo e termina com a análise dos limites e obstáculos para a implementação plena do gerencialismo pautado segundo os princípios da governança responsável. Vale ressaltar que convivem atualmente no Brasil princípios característicos dos vários modelos que surgiram neste processo de evolução – patrimonialismo, burocracia, gerencialismo puro, *consumerism* e governança responsável. Os novos modelos de gestão pública não substituíram os antigos, e princípios, que em tese seriam antagônicos, conseguem conviver e sobreviver sem muita dificuldade.

A gestão pública do Estado oligárquico e *patrimonial* no Brasil era profundamente marcada pelo fato de os critérios de tomada de decisão e escolha não serem racional-legais e pelo fortalecimento contínuo de um complexo sistema de agregados e clientes em torno dos gestores públicos, sustentados pelo Estado, confundindo o patrimônio público com o estatal. Nesse contexto, a democracia era uma grande farsa, pois a distância educacional e social entre a elite política e o restante da população era imensa, a principal função do Estado patrimonial era garantir emprego e sobrevivência dos funcionários públicos por meio de prebendas e sinecuras,

os critérios de tomada de decisão dos gestores públicos eram pessoais e não existia preocupação com os resultados que deveriam ser alcançados pela administração pública.

Visando racionalizar a administração pública, estabelecer limites e responsabilidades de cada profissional, atribuir caráter de continuidade à administração pública e erradicar os princípios patrimoniais de poder, a *gestão burocrática* foi estruturada a partir da aplicação dos seguintes princípios no âmbito da estrutura das organizações públicas (BRESSER, 2001a):

- promoção de uma mudança cultural, reforçando a separação das esferas pública e privada, principalmente no tocante ao patrimônio;
- estabelecimento de rotinas formalizadas que controlam a atuação dos funcionários públicos segundo regras definidas *a priori*;
- valorização da impessoalidade e neutralidade do corpo de funcionários no sentido da separação entre o ocupante e o cargo, estabelecendo que o burocrata deve reagir não como pessoa, mas como ocupante do cargo;
- valorização da seleção meritocrática dos funcionários e da profissionalização da carreira administrativa;
- institucionalização do controle legal como critério de avaliação da ação administrativa e a eficácia como princípio norteador da racionalidade;
- rígida divisão entre a ordem política e burocratas e o estabelecimento de uma hierarquia funcional vertical no interior do órgão público.

As principais debilidades do processo de burocratização resultaram de um conjunto amplo de problemas que surgiram da sua aplicação prática como princípio estruturador da gestão pública. Entre essas debilidades, destacam-se:

- a separação entre política e administração abriu espaço para nichos de poder no interior das burocracias, ocupado por aqueles que controlam as regras e os processos de produção;
- o fortalecimento do formalismo, presente por meio da criação de sistemas de controle rígido dos processos, fez com que os burocratas passassem a conceber a obediência às regras como principal objetivo, desvalorizando a necessidade de atender

às demandas da população e fortalecendo o caráter inercial da administração pública;

- por meio do insulamento burocrático, o Estado voltou-se para si mesmo e deixou de lado sua razão de existir (servir a população), criando uma situação que obstaculizou a transparência e a prestação de contas dos resultados alcançados.

A reforma burocrática brasileira, iniciada em 1936, teve vida curta, pois a industrialização logo começou a ser substituída pela sociedade pós-industrial do conhecimento e dos serviços e, assim, a reforma burocrática foi atropelada pela reforma gerencial, trazida pelo fenômeno da globalização e da democratização dos regimes de governo. Em 1963, quando João Goulart era presidente, surgiram os primeiros estudos visando tornar a administração pública mais eficiente. O Estado necessitava de uma burocracia profissional, mas fazia concessões ao velho patrimonialismo que na democracia assumia a forma de clientelismo. Em contrapartida, a elite burocrática precisava ser não apenas profissional, mas também liberada das amarras do formalismo burocrático.

A reforma gerencial teve como principal fator desencadeador uma crise do Estado resultante de quatro fatores socioeconômicos (ABRÚCIO, 1997): crise econômica mundial associada às crises do petróleo (1973 e 1979); grave crise fiscal do Estado, resultante do avanço dessa crise econômica; revolta dos contribuintes que começaram a questionar a razão do aumento dos impostos, já que não percebiam nenhuma melhora na prestação dos serviços públicos; perda do controle do Estado sobre os fluxos de capital financeiro e comercial no âmbito da globalização, que, somada ao aumento do poder das grandes multinacionais, resultou na perda de poder dos Estados para ditar políticas macroeconômicas. Essa crise trouxe impactos para a gestão pública nas dimensões econômica, social e administrativa. Em termos econômicos, entra em crise o estado keynesiano, caracterizado pela ativa intervenção estatal na economia, procurando garantir o pleno emprego e atuar em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional. Em termos sociais, entra em crise o estado do Bem-Estar Social, que tinha como objetivo principal a produção de políticas públicas na área social para garantir o su-

primento das necessidades básicas da população. Por fim, em termos administrativos, entra em crise o modelo burocrático, que ressaltava a importância da impessoalidade, neutralidade e racionalidade do aparato governamental. Com muito a fazer e poucos recursos para atender a todas as demandas, os Estados vêem-se em uma crise de governabilidade e governança.

Foi nesse contexto de escassez de recursos públicos, enfraquecimento do poder estatal e de avanço de uma ideologia privatizante que o modelo gerencial foi implantado no setor público. A implementação do *gerencialismo puro*, primeira aplicação prática do modelo gerencial, envolveu principalmente a adoção de instrumentos de racionalização orçamentária e de avaliação de desempenho organizacional. Por trás da aplicação desse tipo de gerencialismo estava implícito um projeto de reforma do Estado, caracterizado pela retração da máquina governamental ao menor número possível de atividades. Em contraposição aos princípios da burocracia tradicional, o gerencialismo puro propunha a definição clara dos objetivos organizacionais, analisados em sua substância e não como processo administrativo; o aumento da consciência a respeito do valor dos recursos, incorporando o valor da eficiência na lógica de funcionamento da burocracia; e a valorização dos gerentes em virtude da sua habilidade e criatividade para encontrar novas soluções.

A subestimação do conteúdo político da administração pública constitui a maior crítica que pode ser feita ao modelo gerencial puro. A gestão pública era vista como uma tecnologia politicamente neutra destinada a modificar o funcionamento e a cultura do setor público e chegava-se a propor que não existia diferença conceitual entre a administração pública e a privada. O amadurecimento do gerencialismo puro teve como consequência o início da valorização da efetividade,¹ entendida como o grau em que a ação pública teve o impacto ou o resultado proposto sobre o problema abordado. Esta avaliação atribui destaque especial ao caráter político da prestação dos serviços públicos, uma vez que são os usuários dos equipamentos sociais que de fato podem avaliar a efetividade das ações e políticas dos órgãos públicos.

Nos anos 1980, tanto no setor público quanto no privado, a valorização da qualidade no ambiente

da gestão teve como principal resultado o direcionamento da produção para os anseios e a satisfação dos consumidores. Nesse contexto, o gerencialismo, caracterizado por *consumerism*, deixou de trazer apenas a idéia de redução do papel do Estado e passou a valorizar a descentralização, avaliação e fiscalização dos serviços públicos pelos cidadãos. Outra importante mudança trazida pelo *consumerism* envolveu a passagem da lógica do planejamento para a lógica da estratégia. Na primeira, prevalecia o conceito de plano, o qual estabelece, a partir de uma racionalidade técnica, a melhor ação a ser executada. Na lógica da estratégia, consideram-se também as relações com os atores envolvidos em cada política, de modo a montar cenários que identifiquem a flexibilidade necessária para eventuais alterações nos planejamentos estabelecidos.

A principal crítica ao modelo *consumerism* foi a negligência quanto à diferença existente entre o consumidor de serviços públicos e o de bens de mercado. Nesse sentido, cabe ressaltar, por exemplo, que existem determinados serviços públicos cujo caráter é compulsório, isto é, não existe a possibilidade de escolha pelo cliente: os serviços hospitalares e policiais (POLLITTI, 1990). O cidadão deve ser visto como um ator mais amplo que o consumidor, pois a cidadania implica direitos e deveres e não apenas a liberdade de escolher serviços públicos e está relacionada com o valor de *accountability*, que requer uma participação ativa na escolha dos dirigentes, no momento da elaboração das políticas e na avaliação dos serviços públicos. O conceito de consumidor também não responde adequadamente ao problema da equidade, pois aqueles que se organizarem melhor podem se tornar clientes preferenciais, transformando alguns consumidores em mais cidadãos do que outros. Desse argumento, verifica-se que entre a avaliação dos consumidores e os atos dos funcionários públicos são necessárias normas e regras para garantir o atendimento do interesse público e não apenas de alguns consumidores.

No modelo gerencial puro, a descentralização era valorizada como meio de tornar mais eficazes as políticas públicas. No *consumerism*, a descentralização era saudável na medida em que aproximava o centro de decisões dos serviços públicos dos consumidores,

pensados como indivíduos que têm o direito de escolher os equipamentos sociais que lhes são oferecidos. O modelo *Public Service Oriented* – PSO defende as virtudes políticas da descentralização propondo que o governo local torna os cidadãos capazes de participar das decisões que afetam suas vidas e comunidades. O modelo PSO busca resgatar a participação política por meio do conceito de esfera pública, que se utiliza da transparência como proteção contra novas formas particularistas de intervenção na arena estatal. Segundo Abrúcio, a esfera pública deve ser vista como um local de aprendizagem social, onde os cidadãos aprendem com o debate público e, desse modo, a esfera pública viabiliza a criação de um ambiente de cooperação entre as pessoas e entre as organizações.

O modelo PSO privilegia visão de que o problema da gestão pública não está nas pessoas e sim no sistema e, como consequência, pressupõe que é a reforma das instituições e dos incentivos que tornará a burocracia mais apta a responder por novas demandas. A melhor maneira de aperfeiçoar um serviço público é chamar a comunidade para participar da sua gestão, seja fiscalizando seja trabalhando voluntariamente na prestação dos serviços. Nesse contexto, a modernização do setor público envolve necessariamente a *accountability* e a relação entre cidadãos e governo deve ser vista como parceria e não como dependência. A população passa, então, a ser tratada como cliente, que deseja a melhor qualidade possível dos equipamentos sociais, e cidadão, que quer e tem como dever participar das decisões da comunidade. Por esta razão, a descentralização da autoridade passa a ser objetivo fundamental para garantir a promoção da *accountability*.

Sumariamente, as principais tendências trazidas pelo modelo de gestão gerencialista foram:

- incentivo à adoção de parcerias com o setor privado e com as organizações não-governamentais – ONGs;
- ampla introdução de mecanismos de avaliação de desempenho individual e de resultados organizacionais baseados em indicadores de qualidade e produtividade;
- maior autonomia às agências governamentais e, dentro delas, aos vários setores, horizontalizando a estrutura hierárquica;
- descentralização política, apoiada no princípio de que quanto mais perto o poder de decisão com relação às políticas públicas estiver do cidadão, melhor será a qualidade da prestação do serviço e maior será o grau de *accountability*;
- estabelecimento do conceito de planejamento estratégico, adequado às mudanças no mundo contemporâneo e capaz de pensar as políticas de médio e longo prazos;
- flexibilização da administração de pessoal no setor público, por meio da valorização da negociação coletiva, introdução de ganhos de produtividade e introdução de novos critérios de promoção;
- priorização da profissionalização da burocracia pública;
- valorização das políticas de motivação, enfatizando a necessidade de desenvolver, estimular e formar moralmente os servidores públicos;
- desenvolvimento de habilidades gerenciais dos funcionários para atuarem como administradores (capacidade de trabalhar com os regulamentos rotineiros), produtores (capacidade de aumentar a produtividade e qualidade do que é realizado), inovadores (capacidade de encontrar novas respostas e modernizar o fluxo de decisões) e mediadores (capacidade de congregar seu grupo e atuar em conjunto na busca de objetivos comuns).

Um balanço sobre os resultados alcançados pelo processo de reforma da gestão pública no Brasil revela uma dupla realidade: ocorreram avanços e inovações, mas os resultados foram desiguais e fragmentados para o conjunto do Estado. Os problemas da administração pública brasileira foram respondidos, nestes últimos 20 anos, por três alterações importantes:

- a democratização do Estado, com reforço dos princípios da legalidade e publicidade, favorecida pelo fortalecimento do controle externo da administração pública, com destaque para o espaço conferido ao Ministério Público e à Polícia Federal;
- a descentralização abriu oportunidades para o fortalecimento da participação cidadã e para o surgimento de inovações no âmbito da gestão pública, baseadas nas realidades e potencialidade locais;
- a adoção da seleção meritocrática como princípio universal entre os órgãos da administração pública

e a criação da Escola Nacional de Administração Pública, num esforço para melhorar a capacitação da alta burocracia.

Atualmente, cabe reconhecer a existência de pelo menos cinco movimentos principais na evolução da gestão pública no Brasil:

- o movimento centrado na questão fiscal, cujo ápice foi a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, conseguiu trazer enormes ganhos de economicidade ao Estado, mas não teve tanto sucesso no que se refere à efetividade. A agenda da efetividade exige ações de gestão pública, que ficaram em segundo plano entre os economistas do governo;
- os governos estaduais e municipais introduziram diversas novidades no âmbito da gestão pública, envolvendo a maior participação social, ações mais ágeis e a expansão dos centros de atendimento integrado;
- várias inovações ocorreram também no âmbito da gestão de políticas públicas na área social, principalmente nos setores da saúde, educação e recursos hídricos: mecanismos de avaliação, formas de coordenação administrativa e financeira, avanço do controle social, programas voltados à realidade local e ações intersetoriais;
- fortaleceu-se da idéia de planejamento, especialmente o PPA, no sentido da valorização de uma proposta mais integradora de áreas a partir de programas e projetos. Nesse contexto, alguns Estados trouxeram inovações importantes, como a regionalização e a utilização de indicadores para nortear o Plano Plurianual;
- por fim, cabe ressaltar o papel importantíssimo ocupado pelo programa de governo eletrônico no âmbito da reforma gerencial, cujos resultados são excelentes em termos de organização da informação, redução de custos e aumento da transparência nas compras governamentais, reduzindo o potencial de corrupção. Entre as dimensões do projeto de governo eletrônico, a que teve menos avanços até então foi a que lida com a interatividade com os cidadãos, em prol da maior *accountability*.

Destacam-se, ainda, três dilemas do modelo gerencialista que merecem atenção especial nas reformas da administração pública:

- a relação entre a lógica fiscal e a lógica gerencial pode ser conflitante, visto que existe um *trade off* entre a autonomia gerencial, exercida por mecanismos contratuais, e o controle fiscal rígido que inibe a administração por objetivos;
- apesar de possibilitar a melhora da democratização e da eficiência do sistema, a descentralização pode agravar as diferenças regionais, produzindo uma segregação entre regiões pobres e ricas, prejudicando a equidade dos serviços públicos;
- a separação entre formulação de políticas públicas e sua implementação pode prejudicar a *accountability*, pois fica mais difícil identificar o responsável pela prestação global dos serviços públicos.

AVANÇOS NA GESTÃO DAS AÇÕES E POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

Partindo dessa breve análise da redefinição da gestão pública e dos pressupostos diretamente ligados a essa nova reengenharia estrutural, importa agora ressaltar que as organizações policiais não passaram à margem da pressão em prol de maiores eficácia, eficiência e efetividade de suas ações. Tal como no âmbito do serviço público em geral, cada vez mais permeia o cenário policial nacional e internacional a adoção de um sistema de gestão visando ao aumento da sua produtividade, com pressões para racionalizar o gasto público e evitar o desperdício, focando, pelo menos no nível discursivo, na qualidade do serviço. As reformas pelas quais estão passando as organizações policiais, desde a década de 1980, em países como Inglaterra, Estados Unidos, Austrália, Canadá e França, expandindo-se posteriormente para América Latina e África, trazem consigo a promessa de uma redefinição dos papéis e das missões das organizações policiais.

Em termos gerais, destacam-se a seguir algumas evidências empíricas desse avanço da gestão das ações e políticas de segurança pública no Brasil. Cabe ressaltar que tais práticas e ferramentas não foram implementadas de forma sistêmica e generalizada em todos os órgãos de segurança pública. Na realidade, na maioria das vezes, são ações isoladas que passam por sérios problemas de continuidade na medida em

que enfrentam contextos de mudança de gerência política dos órgãos de segurança pública.

- a difusão da estratégia de identificação de *hot spots*, zonas quentes de criminalidade, para pautar o processo de distribuição dos recursos humanos e materiais dos órgãos de segurança pública;
- a colocação de câmeras de vídeo para monitorar incidentes e violências no ambiente urbano, ampliando o espaço de atuação da polícia sem aumentar a necessidade de recursos humanos;
- a difusão do aluguel de viaturas pelos órgãos policiais como forma de economizar recursos financeiros e agilizar o processo de manutenção dos veículos;
- a difusão nacional da criação de conselhos estaduais ou municipais de segurança pública para viabilizar a maior participação da população na proposição de demandas e execução das ações policiais;
- a disponibilização de formas de registro de ocorrências por meio da Internet, facilitando o acesso da população a certos serviços prestados pelos órgãos de segurança pública;
- a difusão dos princípios do policiamento comunitário entre os profissionais de segurança pública, principalmente no âmbito das polícias militares;
- o desenho de políticas e ações de segurança pública baseadas na composição de redes multisetoriais para execução das ações, envolvendo as áreas de saúde, educação, trabalho, lazer, entre outros órgãos públicos;
- a valorização de planejamentos estratégicos para orientar a atuação dos profissionais de segurança pública na execução de suas ações;
- o uso de sistemas informatizados para registro de ocorrências, atendimentos de demanda, despacho de viaturas, administração de recursos humanos e materiais, administração financeira, entre outros usos;
- o fortalecimento dos municípios como atores-chave no desenvolvimento de ações de prevenção da violência e criminalidade;
- a criação de setores de estatística e análise de dados criminais no âmbito dos órgãos estaduais de segurança pública;

- o uso de sistemas de indicadores de desempenho para monitorar continuamente as ações e resultados alcançados pelos órgãos policiais.

Mesmo que o desenvolvimento dessas práticas e ferramentas de gestão não resulte necessariamente da aplicação consciente dos princípios do gerencialismo por parte dos seus gestores e mesmo que sua difusão esteja baseada principalmente na imitação, muitas vezes sem entendimento pleno da razão da sua existência e do seu uso, o fato é que esse avanço reflete em grande parte a aplicação do modelo de gestão pública gerencialista.

O conceito de eficiência, relacionado à potencialização do uso dos recursos financeiros, materiais ou humanos, tem forte representação em várias dessas ferramentas ou práticas, destacando-se, por exemplo, o aluguel de viaturas, a distribuição de recursos pautada pela identificação de zonas quentes de criminalidade, a colocação de câmeras de vigilância, a informatização dos sistemas de gestão administrativa e a criação de sistemas de registro via Internet. A verificação com o “consumidor” da qualidade do serviço prestado também esteve presente, por exemplo, no desenvolvimento de sistemas de consulta à população sobre a qualidade do atendimento recebido e na criação dos conselhos comunitários de segurança pública.

No entanto, ao avaliar a aplicabilidade dessas ferramentas e práticas, identifica-se um grande obstáculo para a efetivação plena do gerencialismo. Tendo como parâmetro de análise as condições para garantia da efetividade abordadas pelo modelo de gestão orientada por resultados, alguns importantes avanços são necessários. A última etapa de evolução da gestão pública, centrada no estabelecimento de um ambiente de governança responsiva, ainda não foi efetivamente implementada na área de segurança pública, cujos órgãos ainda não colocam a sociedade como ator-chave na gestão das ações e políticas. A sociedade atuaria com os profissionais de segurança pública na identificação dos problemas a serem abordados, execução das ações e políticas e fiscalização dos resultados alcançados. Dessas constatações, conclui-se que a promessa da redefinição dos papéis e das missões das organizações policiais ainda não foi cumprida.

Como analogia à conclusão sobre os limites e resultados alcançados pela gestão dos órgãos de segurança pública no Brasil pode-se citar, por exemplo, um hospital que, diante do elevado número de mortes de pacientes, tivesse as paredes pintadas, máquinas novas compradas, mais médicos contratados e sistemas de gestão de recursos humanos e materiais modernizados. No entanto, as causas de morte dos pacientes jamais seriam investigadas e não se interviria no problema, pois o objetivo do hospital era crescer e criar condições melhores de trabalho para seus profissionais, mesmo que isso não tivesse impacto comprovado sobre a mortalidade dos pacientes. Ou seja, o resultado alcançado pelo hospital, consubstanciado na morte ou sobrevivência dos pacientes, constituiria algo secundário e inerente a sua rotina de trabalho e não algo que deveria ser continuamente monitorado, avaliado, controlado e aperfeiçoado. No âmbito da segurança pública, tem-se duas situações: quase a totalidade das ocorrências registradas nas polícias civis não leva à abertura de inquérito e, entre as polícias militares, costuma ser mais importante atender aqueles que já foram vítimas do que empreender esforços preventivos para reduzir o número de vítimas no futuro.

Dois problemas merecem abordagem especial. A falta de legitimidade da polícia diante da sociedade impede que a maior parte dos eventos criminais ocorridos chegue à polícia (ILANUD, 2002).² Dado o grave problema do sub-registro das ocorrências, as estatísticas oficiais representam mal a situação da segurança pública e não constituem uma base de conhecimento técnico válida para a elaboração de diagnósticos. Os conselhos comunitários de segurança pública representariam formas alternativas para resolver essa falta de legitimidade, promovendo ambientes de discussão entre representantes das polícias e a sociedade. No entanto, com algumas raríssimas exceções, o funcionamento dos conselhos tem sido marcado, por um lado, pelo grau de participação diferenciado dos distintos grupos sociais, inclusive com situações em que comerciantes dominam os conselhos e por meio deles promovem a privatização dos recursos públicos, e, por outro lado, pela falta de condições estruturais no âmbito dos órgãos de segurança pública para efe-

tivamente colocar em prática as sugestões, críticas, demandas e contribuições trazidas pela sociedade. Como resultado, os órgãos de segurança pública estabelecem seu foco de atuação de forma inconsistente em termos técnicos e de forma autônoma em termos políticos.

Quanto à necessidade de atuação articulada entre órgãos de segurança pública, sociedade e outros órgãos governamentais para se alcançarem resultados efetivos, que, apesar de essa visão já estar bastante difundida, ainda faltam condições políticas efetivas para a sua real execução. Nenhum dos atores, nem mesmo a polícia, pode receber a responsabilidade exclusiva de resolver o problema da segurança pública, pois nenhum deles possui efetivo controle sobre todas as suas causas. No entanto, em um contexto em que inexistem avaliações de resultados, ou seja, em que é impossível responsabilizar cada um dos atores pelos resultados de suas ações ou pela falta de sua atuação, o comportamento predominante, na busca por recursos públicos e poder político, continua sendo argumentar que a atuação dos demais nada resolveria e que só a ação do reivindicante efetivamente resolveria o problema da segurança pública. Nesse contexto, os órgãos da segurança pública, uma vez que não podem se esquivar de sua responsabilidade, ainda justificam a incapacidade de alcançar resultados afirmando que já fazem tudo o que podem, porém os outros atores não cumpririam seu papel.

Quanto à atuação da sociedade como ator fiscalizador das ações dos profissionais de segurança pública e, conseqüentemente, dos resultados alcançados, predomina a não-responsabilização dos gestores públicos pelos impactos de suas decisões. Diante dos bilhões de reais gastos anualmente na área e dos milhares de policiais que morrem na execução de suas atividades profissionais, resultados pífios têm sido obtidos. A inexistência de obrigação de prestação de contas leva, inclusive, a uma retroalimentação da situação relativa à falta de boas bases de dados para elaboração de diagnósticos técnicos. Nesse contexto, questiona-se: é de interesse do gestor público, responsável pela área de segurança pública no Estado, município ou União, criar um sistema de informações que mostre a ausência de resultados de suas ações?

O comportamento de alguns deles tem evidenciado, inclusive, que é mais interessante ter na precariedade do sistema de informações uma justificativa para os resultados ruins noticiados do que efetivamente investir na melhora do sistema de informações e perder essa desculpa.

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE RESULTADOS ALCANÇADOS: O USO DE INDICADORES DE DESEMPENHO

A avaliação de resultados é inimiga da rotina e da indiferença. Esta argumentação aborda dois aspectos do processo de evolução da gestão pública: o questionamento dos resultados da supervalorização da gestão focada no processo, característica do modelo burocrático, e a indiferença quanto aos impactos efetivos das ações públicas, marcante nos dois primeiros períodos do gerencialismo. Neste último aspecto, cabe o questionamento: de que vale realizar com eficiência algo que não traz impacto efetivo sobre o problema da segurança pública?

Nesta última seção do artigo, aborda-se o processo de construção de indicadores de desempenho e sua importância para que se avance efetivamente na redefinição dos papéis e das missões das organizações policiais. Quando se pensa na formulação de um coerente sistema de avaliação de desempenho policial e de gestão pública policial, algumas questões devem permear a cabeça de pesquisadores e gerentes policiais, sob pena de comprometer o próprio modelo que se quer introduzir e de incentivar resultados contrários ao que se objetiva *a priori*. Com efeito, algumas questões centrais devem estar presentes: o que se quer avaliar? Como avaliar? Quais os benefícios que isso trará? Quem irá avaliar?

Atualmente, pode-se inferir que as organizações modernas, sobretudo com o advento da informatização, já possuem condições de avaliar objetivamente suas ações, desde que, é claro, tenham de antemão uma boa metodologia de coleta e de análise de dados. Entretanto, restam inúmeras dúvidas a respeito do que se quer avaliar em termos das ações e da gestão das organizações policiais, posto que sua missão e seu produto final são objeto de controvérsias, tanto por

pesquisadores quanto por policiais que se debruçam sobre o estudo do tema. Dependendo de uma ou outra posição, ter-se-ão sistemas diferentes de avaliação e, pior, capazes de levar a efeitos contraproducentes.³ Por esse motivo, um sistema de avaliação policial deve ser construído tendo por base os inúmeros fatores que permeiam as instituições policiais, os limites da avaliação e os riscos inerentes à formulação de indicadores impróprios e mal construídos. Além disso, deve ser conduzido pela discussão entre inúmeros atores, buscando a adesão da necessidade premente de um modelo de gestão eficiente, efetivo e eficaz, inclusive contando com a participação e com a contribuição dos mais diversos níveis hierárquicos das instituições policiais, ou seja, o sistema não deve ser imposto de cima para baixo.⁴

A definição do que se quer avaliar está relacionada diretamente ao estabelecimento da missão institucional da polícia e, neste aspecto, não há consenso sobre qual seja a verdadeira missão das polícias. Páginas e mais páginas estão sendo preenchidas a esse respeito, sem que, no entanto, a discussão aproxime-se de seu termo.⁵ Há duas grandes linhas referentes aos debates acerca da missão das polícias. A primeira caracteriza o trabalho policial a partir do seu aspecto coercitivo, como instituição encarregada de aplicar a lei, e que pode utilizar, dentro de certos limites, a força física e o constrangimento, caso sejam necessários para o cumprimento de seu dever. Outro aspecto dessa mesma face intelectual diz respeito à crença de que a missão fundamental da polícia é a luta contra o crime (*fighting crime*).⁶ Para a segunda linha de pensamento, o trabalho policial, marcado principalmente por um grande poder discricionário, ultrapassa os aspectos meramente repressivos, abarcando inúmeras atividades que os policiais desenvolvem em campo e de caráter muitas vezes preventivo e assistencialista, as quais não podem ser descartadas ou negligenciadas quando da análise da função multifacetada das polícias nas sociedades modernas.⁷

Diante do exposto, qual é a missão da polícia? Se o que se objetiva é avaliar a organização, buscando-se indicadores pertinentes, não se pode resumir a análise a algo que seria a essência do serviço policial, mas deve-se construir um sistema coerente de avaliação

que abranja as diversas atividades desenvolvidas pelas instituições policiais, de modo a aperfeiçoar a gama de trabalhos que rotineiramente desempenha, possibilitando assim o monitoramento e a reavaliação das suas ações. Diretamente ligada à questão da missão da polícia, encontra-se a delicada questão dos meios para o cumprimento de seus objetivos. Claro que em um Estado Democrático de Direito, a polícia – e todo o serviço público – deve se basear no princípio da legalidade e no respeito aos direitos humanos consagrados constitucionalmente. Desse modo, não se pode, por exemplo, preconizar o desrespeito às leis em nome do combate à criminalidade. A missão da polícia deve, a todo momento, estar revestida da licitude e da proporcionalidade dos meios e fins, exigindo, com isso, que uma das dimensões de avaliação das organizações abarque indicadores de uso da força e de letalidade das polícias. Como se trata de um sistema fechado, mas não imutável, que busca o equilíbrio entre ações e recursos, o apelo à força física e à brutalidade não pode ser desconsiderado quando da construção de indicadores de desempenho policial. Melhor desempenho, assim sendo, ocorrerá naquela organização que adequa os meios e os fins em busca da sua missão institucional.

Não apenas a missão da polícia se revela controversa e sem consenso por parte de pesquisadores e de policiais, mas também a discussão em torno dos objetivos de suas ações. Qual é, nesse sentido, o resultado das ações das polícias? Reduzir crime, esclarecer crimes, promover segurança pública, promover assistência, promover satisfação das vítimas de crimes? (HOME OFFICE, 2007). E o que é satisfação? É possível exigir isso da polícia? No mais, o tempo de resposta às chamadas solicitadas pode ser considerado medida de satisfação do público ou é apenas o processo da ação e não o produto? Qual seria o impacto das estratégias de resolução de problemas e de policiamento comunitário, em contraposição às estratégias tradicionais? E quais seriam os indicadores para cada estratégia? Como se pode ver, dúvidas e mais dúvidas restam no que concerne ao trabalho das polícias. Por essa razão, a literatura é uníssona ao adotar o termo “impacto” das ações, pois embora seus objetivos e resultados possam estar definidos, somen-

te um sistema de avaliação pertinente pode mensurar o impacto das ações empreendidas.

Ao se estabelecerem critérios de avaliação de desempenho policial em face de índices de crime, esclarecimento de crimes, medo do crime e sensação de segurança, deve-se ter o cuidado de saber quais são os limites das ações policiais, a fim de não gerar expectativas irrealizáveis e de custo político extremamente alto. Estes cuidados foram muito bem analisados por Bayley (1996) e Skogan (1999) em trabalhos distintos. Com efeito, Bayley parte dos pressupostos listados a seguir que incidem diretamente no desempenho policial.

Primeiro, o crime é algo que ultrapassa o controle das polícias, não sendo determinado pelo que estas fazem ou pelo número de policiais disponíveis, mas por outros fatores de maior importância (sociais, econômicos, etc.). Isso gera um impacto decisivo na questão da responsabilização, pois as organizações policiais seriam responsabilizadas por algo que independe de suas ações, por melhores que sejam. Em segundo lugar, as medidas de vitimização são incapazes de avaliar o desempenho policial, pois não dependem diretamente do que a polícia faz e, pelas mesmas razões, as medidas de medo do crime também são ineficazes neste sentido.

Mais do que se ater a indicadores tradicionais, que são de fácil obtenção, o que se busca com um modelo apropriado é a avaliação do desempenho e a busca por estratégias capazes de oferecer melhor serviço policial. Resta, assim, a curiosidade de analisar quais as melhores estratégias de policiamento em termos de incidência criminal e medo do crime. Evidências sugerem que o policiamento voltado para a comunidade, o policiamento de resolução de problemas e a participação política de grupos comunitários nos assuntos atinentes à segurança pública podem contribuir para a melhoria do serviço prestado pelas polícias e, neste caso, indicadores de encontros com a polícia, qualidade do serviço prestado, atitude da mídia em relação à polícia, entre outros, devem permear o espectro de um modelo de avaliação.

Outra dificuldade diz respeito ao que se entende por satisfação com o trabalho policial. A satisfação é, ela própria, o produto que se espera do trabalho da polícia ou, ao contrário, o que se espera é a resolução

da situação e do problema colocado? Enfim, é o resultado ou o meio? O interesse na medição da satisfação com o trabalho exercido é significativo, pois denota a boa ou má imagem que a instituição vai ter por aqueles que buscam o seu serviço. No campo policial, tal aspecto é ainda um grande desafio, principalmente em relação a determinadas parcelas sociais, razão pela qual deve ser percebido como um indicador de resultado, embora não o único.

Outra ordem de dificuldades diz respeito à construção de indicadores pertinentes de avaliação. Assim, se o que se quer é avaliar atividade ao invés do resultado ou este ao invés daquela, diferentes medidas serão adotadas em uma ou outra dimensão. O mais adequado é conjugar indicadores de processo e indicadores de produto ou, apropriando-se da terminologia da ciência política, *inputs* e *outputs*. Como assinala Cano (s.d., p. 8) em um excelente texto sobre o assunto e de leitura extremamente recomendada:

cualquier evaluación de impacto de una institución debe contemplar, prioritariamente, los resultados finales obtenidos, y no simplemente los esfuerzos desarrollados para conseguirlos; de qué serviría tener más agentes patrullando en la calle si, al final, esto no consigue disminuir la inseguridad reinante. Así, las actividades-medio deberían ser consideradas sólo en la medida en que consiguiesen sus objetivos. Vistas las cosas de esta forma, ¿no sería más simple medir los resultados y olvidarse de los medios?

Outro ponto importante a ser destacado é não deixar que o sistema de indicadores de desempenho ganhe a reputação de um processo extremamente burocratizante e de cunho meramente punitivo. Como já foi ressaltado, espera-se que um modelo de avaliação policial sirva como incentivo à mudança cultural no âmbito das organizações policiais, principalmente nos quesitos atinentes à prestação de contas, à *accountability*, à transparência, à gestão e aos resultados das ações públicas. Deve-se construir um sistema que obtenha legitimidade por parte de todos os níveis policiais, principalmente as lideranças, e que seja visto não de punição, mas como um instrumento de promoção dos bons policiais. Nesse contexto, faz-se necessário construir indicadores que tentem abranger toda a gama

de atividades das polícias, bem como as estratégias por ela utilizadas e colocadas em prática, que possam apresentar resultados esperados. Muito embora os indicadores tradicionais, vistos isoladamente, sejam inadequados a uma coerente avaliação policial, não podem ser descartados, tampouco podem ser os únicos. Assim, surge o problema de construir indicadores para outras estratégias policiais, tais como o policiamento orientado para a comunidade, a assistência social e o policiamento de resolução de problemas, que, em suma, apresentam mais um caráter preventivo do que repressivo.

Com relação aos instrumentos⁸ comumente utilizados para efetivação das avaliações de desempenho policial, o aconselhável, para que o sistema se mostre confiável, é conjugar tantos instrumentos quanto forem necessários para qualificar as avaliações efetivadas. Apresentam-se, a seguir, algumas características dos instrumentos utilizados em avaliações de desempenho.

- *Dados administrativos*: produzidos pelas próprias organizações policiais: tais dados podem aferir medidas como taxas de crimes registrados, taxas de esclarecimento e elucidação de crimes, taxas de morte, ferimentos e danos em vias públicas, aumento e diminuição de denúncias contra policiais, aumento e diminuição da violência e letalidade policial, uso apropriado de recursos públicos nas operações e atividades da polícia, entre outros.
- *Pesquisas de vitimização*: das quais é possível extrair um conjunto de indicadores de avaliação, tais como taxas de vitimização, registros de mudança dos níveis de medo do crime e sensação de segurança pessoal, registros de mudança nas estratégias de autodefesa por parte dos indivíduos, aumento ou diminuição da utilização de parques ou espaços públicos, satisfação e grau de confiança com o serviço da polícia, taxas de subnotificação de violência e corrupção policial, entre outros.⁹
- *Dados econômicos*: tendo em vista que a vitimização reflete em muito a qualidade de vida e o desenvolvimento social e econômico de determinadas áreas, é possível extrair dos dados econômicos uma aproximação em termos das respostas ao problema da violência por parte das organizações policiais. Assim, entre alguns exemplos, os dados

de valorização e desvalorização de imóveis em determinadas regiões e dados de aceleração e desaceleração de economias locais.

- *Surveys focais*: a grande vantagem de *surveys* focais reside no seu menor custo em relação às pesquisas de vitimização. Como exemplos de *surveys* focais, citam-se entrevistas com funcionários hospitalares, representantes de ONGs e de associações comerciais, representantes comunitários, entre outros.
- *Sistemas de despachos de ocorrências policiais*: embora façam parte dos dados administrativos, devem ser considerados à parte pela sua importância como fonte de indicadores de avaliação. Por meio das informações advindas das demandas do número 190, é perfeitamente cabível buscar fontes como o tempo de atendimento, natureza das solicitações, o que as pessoas esperam da polícia, entre outros indicadores.

Buscando trazer subsídios práticos para a discussão, descreve-se, a seguir, um sistema de indicadores de desempenho denominado Controle Científico da Polícia, utilizado pela Polícia Militar de Minas Gerais nos últimos cinco anos. Constitui um bom exemplo do progresso na gestão dos órgãos de segurança pública no Brasil (Quadro 1).

No entanto, como foi destacado anteriormente, seus parâmetros de avaliação ainda carecem de uma efetiva abertura para discussão com a sociedade a fim de definir o papel e a missão da polícia.

Por meio dessa metodologia, o desempenho das Unidades Operacionais da Polícia Militar do comando da capital de Minas Gerais é avaliado em sete dimensões: pessoal, inteligência/informações, planejamento das operações, apoio logístico, comunicação organizacional, estatística/geoprocessamento e estratégias/pesquisas. Cabe salientar que é um processo de avaliação que prioriza a criação de resultados coletivos, ou seja, o bom ou o mau comportamento de um profissional da unidade operacional traz resultados para todos os demais da mesma unidade, levando cada profissional a monitorar não apenas o seu comportamento, mas também o dos membros da sua equipe de trabalho.

Detalham-se, a seguir, os fatores que são avaliados na construção de cada um dos 16 indicadores. Esse

Quadro 1

Controle Científico da Polícia Militar de Minas Gerais

Dimensão	Indicadores
Pessoal	1. Absenteísmo
Inteligência/Informações	2. Policiamento velado
	3. Emprego do policiamento a pé em áreas comerciais
	4. Atendimento comunitário
Planejamento das operações	5. Relacionamento comunitário
	6. Proerd
	7. Eficiência das patrulhas de prevenção ativa
Apoio logístico	8. Emprego de viaturas
	9. Indisponibilidade de viaturas
Comunicação organizacional	10. Opinião pública (jornalismo comparado)
Estatística e geoprocessamento	11. Desempenho operacional da Companhia com Responsabilidade Territorial
	12. Desempenho operacional da Companhia Tático Móvel
	13. Capacidade técnica
	14. Capacidade tática
Estratégias e pesquisas	15. Qualidade do atendimento
	16. Indicador da eficiência em controle científico da polícia

processo envolve, continuamente, tanto a sistematização de dados administrativos das unidades operacionais quanto a coleta de informações na mídia e com a população que procurou a polícia (clientes do serviço prestado).

- *Indicador de absenteísmo*: mensuração da indisponibilidade de pessoal lotado em unidades operacionais por meio de informações coletadas nas seções de apoio à saúde localizadas nessas unidades.
- *Indicador do emprego do policiamento velado*: mensuração da eficiência do emprego de policiais militares em trajes civis para auxílio a operações policiais militares.
- *Indicador de eficiência do policiamento a pé em áreas comerciais*: mensuração do emprego de policiamento

a pé e a solução de problemas em áreas comerciais, em relação aos crimes contra o transeunte e contra o patrimônio.

- *Indicador do atendimento comunitário*: mensuração do tempo de resposta ao clamor público, tempo do acionamento à chegada ao local da ocorrência; o quantitativo de pedidos de presença da polícia; e o quantitativo de ocorrências não atendidas no tempo ideal.
- *Indicador de relacionamento comunitário*: combinação do comparecimento do policiamento a reuniões comunitárias e solução de problemas de segurança pública a partir dessas reuniões.
- *Indicador de aplicação do Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência – Proerd*: combinação da quantidade de alunos atendidos pelo programa no período analisado, em relação à quantidade de alunos existentes em cada espaço de responsabilidade territorial de Companhia da PM.
- *Indicador de eficiência das patrulhas de prevenção ativa*: mensuração do efeito da atuação das patrulhas de prevenção ativa sobre “zonas quentes de criminalidade”, comparando a situação antes de seu emprego com a posterior.
- *Indicador de emprego de viaturas*: mensuração da relação entre os percentuais de lançamento desses recursos logísticos no serviço operacional e os percentuais dos índices de criminalidade, em sua concentração por turno de serviço.
- *Indicador de indisponibilidade de viaturas*: mensuração da relação entre a indisponibilidade na unidade operacional considerada e a indisponibilidade geral da região.
- *Indicador de opinião pública*: monitoramento diário da imagem na mídia da PMMG, em espaços de responsabilidade territorial específicos.
- *Indicador de desempenho operacional de Cia. PM*: índices de criminalidade de cada espaço de responsabilidade territorial das Cias. PM (subunidades).
- *Indicador de desempenho operacional de companhia de tático móvel*: acompanhamento, a partir de banco de dados sobre prisões, apreensões de armas e drogas, repressão imediata, flagrantes da Polícia Civil, cumprimento de mandados judiciais e operações desenvolvidas.

- *Indicador de capacidade técnica*: mensuração de amostra dos policiais militares das unidades operacionais com base nas doutrinas de atuação profissional, preferencialmente as que estão normatizadas (exemplo: Patrulhas de Prevenção Ativa, Manual Básico de Policiamento Ostensivo, Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública).
- *Indicador de capacidade tática*: mensuração em laboratórios da habilidade de grupos de policiais militares de realizar uma ação policial específica, por exemplo, colocar em prática a teoria sobre abordagem para prevenir ou coibir seqüestros-relâmpago.
- *Indicador de qualidade do atendimento*: mensuração da opinião de amostra significativa de cidadãos atendidos na condição de solicitantes, por policiais militares em serviço operacional, em relação a presteza no atendimento, segurança transmitida, educação demonstrada e qualidade da narrativa contida no registro da ocorrência.
- *Indicador de eficiência do sistema de gerenciamento dos indicadores/indicador da eficiência em controle científico da polícia*: mensuração dos resultados obtidos pelas respectivas unidades avaliadas, bem como monitoramento da alimentação adequada das planilhas alusivas a cada indicador.

CONCLUSÃO

Procurou-se, neste artigo, trazer algumas considerações importantes para a compreensão da evolução da gestão das ações e políticas de segurança pública no Brasil. Por um lado, verificou-se que a gestão vem se qualificando continuamente por meio de práticas e ferramentas que focalizam a eficiência e a eficácia, ou seja, as organizações policiais vêm gastando melhor e conseguindo executar aquilo a que se propõem. Por outro lado, os ganhos de efetividade continuam distantes, pois ainda não se promoveu uma verdadeira reforma no modo de fazer polícia que predominou nas últimas décadas no Brasil. Nesse contexto, a distinção entre avaliação e monitoramento ganha especial importância, uma vez que atualmente predomina um processo de gestão que privilegia o monitoramento do processo de trabalho e não a avaliação dos resultados alcançados. De forma sintética, monitora-

se o processo de trabalho para aperfeiçoá-lo, independentemente de avaliação efetiva dos resultados trazidos pelo trabalho realizado. Nesse âmbito, a falta de obrigação moral e legal dos gestores públicos responsáveis pela área de segurança pública de prestar contas dos resultados alcançados pelas suas ações é o principal motivo da sobrevivência do antigo modo de fazer segurança pública, pautado pelo “achismo”, pelo atendimento em caráter emergencial, pela desarticulação sistêmica entre os órgãos da área e pela valorização do policiamento ostensivo em detrimento do preventivo.

Salienta-se, por fim, a importância da criação e implementação de sistemas de indicadores de desempenho no sentido de constituir um instrumento de mudança cultural, tanto dos profissionais de segurança pública quanto das próprias organizações policiais. À medida que esses sistemas são criados e implementados com a participação dos profissionais de segurança pública, de outros órgãos governamentais e também da sociedade civil, passam a ser um espaço efetivo da esfera pública, preconizada pelo modelo gerencialista PSO como o pilar da construção da governança responsiva. Por um lado, a construção da missão e do papel dos órgãos de segurança pública a partir de discussão coletiva reforçará as responsabilidades de todos na solução desse problema. Por outro lado, a fiscalização dos comportamentos e o monitoramento dos resultados alcançados no âmbito de parceria entre os profissionais de segurança pública e a sociedade facilitarão o aperfeiçoamento do processo de gestão, no sentido de identificar e reconhecer os acertos e erros e de aprender com eles.

Os sistemas de indicadores de desempenho não são visualizados como sistemas fechados em si, ao contrário, representam iniciativas cujas funções, englobam, entre outras, a de levar às organizações policiais a necessidade da inovação constante das suas ações e estratégias e a imperiosa necessidade de se instaurar a transparência pública, a *accountability* e a cultura dos resultados, em oposição à cultura dos meios existente até o momento nessas instituições. Procurou-se, ao mesmo tempo, ressaltar a importância da implementação de um espaço democrático de debates a respeito da criação de um sistema de avaliação policial que conte com a participação de diversos atores sociais e que obtenha a imprescindível legitimidade por parte dos governos e da sociedade, condição sem a qual não passará de mais um discurso frio e desprovido de capacidade integrativa.

Mas não basta apenas exigir tal iniciativa das polícias se elas não estiverem enquadradas num amplo e extenso programa nacional de avaliação de desempenho do sistema de segurança pública e justiça criminal. É exatamente isso o que se espera nos próximos anos. O Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública, vem empreendendo esforços para a criação de um sistema nacional de indicadores de desempenho, centrado nos princípios e valores que pautaram a criação do Sistema Único de Segurança Pública. Cabe ressaltar que, independentemente da dimensão de desempenho escolhida, o que se buscará sempre é a justiça, o respeito aos direitos humanos, ao Estado Democrático de Direito e à cidadania aos diversos grupos sociais.

Notas

1. Pode-se estabelecer o que se entende por eficiência, eficácia e efetividade. Efetividade diz respeito à “adequação entre os efeitos esperados e efetivos de um programa e os fins e objetivos operacionais de uma política”, ao passo que eficácia e a eficiência dizem respeito “ao processo de produção de bens ou de serviços e aos recursos utilizados para este fim, sem que a natureza dos resultados alcançados seja um fator determinante”. Como se percebe, a partir do que se espera, é possível avaliar tanto os processos levados a efeito por uma organização (adequação entre custo/benefício, aperfeiçoamento de proces-

so, etc.) quanto o impacto, em si, de suas ações. Neste último, o que se leva em conta é o objetivo transformacional esperado pela implementação de determinada política.

2. Pesquisa de vitimização realizada nas cidades do Rio de Janeiro, São Paulo, Vitória e Pernambuco evidenciou, por exemplo, que de cada 100 vítimas de estupro, apenas 8 registram sua vitimização na polícia. Problemas piores de sub-registro ocorrem na situação de violência doméstica, no uso de drogas, entre outros crimes. Verifica-se, dessa forma, a baixa legitimidade dos órgãos de segurança pública diante da sociedade (ILANUD, 2002).

3. É o que se dá, por exemplo, com avaliação policial pautada em indicadores tradicionais, como taxas de prisão, que, neste caso, poderiam muito bem levar a uma política repressiva de pequenos delitos apenas para produzir relatórios estatísticos de desempenho policial.

4. Um exemplo da criação de um ambiente democrático, composto pelo diálogo entre gerentes policiais, pesquisadores, jornalistas, entre outros, para a discussão das implicações, críticas e sugestões da avaliação policial se deu nos EUA entre 1995 e 1996 em alguns encontros patrocinados pelo *National Institute of Justice*. Estiveram presentes William J. Bratton, George Kelling, Wesley Skogan, Ralph B. Taylor, Mark Moore, entre outros nomes de não menos importância. Esses encontros resultaram na publicação de um grosso relatório de pesquisa intitulado *Measuring What Matters*. NATIONAL INSTITUTE OF JUSTICE/ U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, em julho de 1999, servindo atualmente como referência nos debates acerca da avaliação de desempenho policial, justamente por este aspecto multifacetado que ele apresenta e pelo teor e seriedade de suas discussões.

5. Ver a esse respeito os trabalhos de Rosenbaum, Reiner e Johnston, contidos em Brodeur (1998); Brodeur (2003); Hoover (1992, 1996); Reiner (2004); Leishman, Cope e Starie (1996); Loveday (1996); Bayley (1996, 2002); Goldstein (2003); Ericson (1982); Bittner (1990); Sparrow, Moore e Kennedy (1990); Monjardet (1996); Chan (1997); Bruce e Neild (2005); Loubet del Bayle (2006); Moore (2002); Leggett (2003), entre muitos outros.

6. Em termos de políticas de segurança pública, a década de 1990 foi representativa desse tipo de concepção. Assim, no

âmbito dos países anglo-saxônicos, podemos citar o exemplo das políticas de tolerância zero, cujo caso mais emblemático é Nova Iorque, muito embora alguns entendam que mais do que a repressão de pequenos delitos, trata-se de um modelo de resolução de problemas. Ver, nesse sentido, Kelling e Sousa (2001). Outro exemplo, durante esse período, é o caso da Inglaterra que, no âmbito da reforma da polícia, publicou uma série de documentos visando estabelecer o papel da polícia e para onde os esforços deveriam ser dispensados. Como exemplo, elencam-se *The Operational Policing Review*, de 1990, *White Paper, Review of Police Core and Ancillary Tasks*, entre outros. Ver: Reiner (2004, p. 165 e seguintes); Leishman, Cope e Starie (1996).

7. Pesquisas empíricas sobre a atividade da polícia têm demonstrado que, além de prender e perseguir criminosos (policiamento ostensivo e investigativo), a polícia ainda: previne um certo número de atos delituosos; ajuda os indivíduos em perigo físico; protege as garantias constitucionais; regula a circulação de pessoas e de veículos; ajuda aqueles que não podem mais cuidar de si mesmos; resolve os conflitos; identifica os problemas; assegura um sentimento de segurança; promove e preserva a ordem pública; assegura os serviços de urgência.

8. Aqui, instrumentos compreendem fontes disponíveis, dimensões e objetivos definidos e método de coleta e de análise das informações produzidas, ou seja, o meio pelo qual se chega à avaliação de desempenho das organizações policiais.

9. Uma boa discussão, versando sobre indicadores e instrumentos de avaliação, encontra-se em Moore (2002).

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, L.F. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, 2007. (Edição Especial Comemorativa).

_____. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos Enap*, v. 10, 1997.

BAYLEY, D.H. *Padrões de policiamento*. São Paulo: USP, 2002.

_____. Measuring Overall Effectiveness or, Police-Force show and tell. In: HOOVER, L.T. *Quantifying Quality in Policing*. Washington, D.C.: Police Executive Research Forum, 1996.

BITTNER, E. *Aspects of Police Work*. Boston: Northeastern University Press, 1990.

BRESSER, L.C.P. Reforma da Nova Gestão Pública: agora na agenda da América Latina, no Entando. *Journal of Political Studies*, 2001a.

_____. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: SACHS, I.; WILHEIM, J.; PINHEIRO, P.S. (Org.). *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001b.

BRODEUR, J.-P. *Les Visages de la Police: pratiques et perceptions*. Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal, 2003.

_____. (Ed.). *How to Recognize Good Policing: problems and issues*. London: Sage Publications, 1998.

BRUCE, D.; NEILD, R. *The Police that we want: a handbook for oversight of police in South Africa*. Johannesburg: Centre for the Study of Violence and Reconciliation, 2005.

CANO, I. *La Policía y su evaluación: propuestas para la construcción de indicadores de evaluación en el trabajo policial*. Santiago: Centro de Estudios para el Desarrollo, Área Seguridad Ciudadana, s.d. Disponível em: <www.seguridadidl.org.pe/trabajos/trabignacio.doc>. Acesso em: 12 jul. 2007.

CHAN, J.B. *Changing Police Culture: policing in a multicultural society*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

- DILULIO JR., J.J.; ALPERT, G.P.; MOORE, M.M. *Performance Measures for the Criminal Justice System*. Discussion papers from the BJS-Princeton Project. U.S. Department of Justice. Washington, DC, out. 1993. Disponível em: <www.ojp.usdoj.gov/bjs/pub/pdf/pmcjs.pdf>. Acesso em 6 maio 2007.
- DUPONT, B. Évaluer ce que fait la police: l'exemple australien. *Criminologie*, v. 36, n. 1, 2003.
- ERICSON, R.V. *Reproducing Order: a study of police patrol work*. Toronto: University of Toronto Press, 1982.
- FERRET, J. Évaluer la police dite de proximité: certitudes et incertitudes tirées des expériences françaises. *Évaluer la Police?: la mesure de la performance et ses enjeux: acteurs, savoirs et instruments*, Saint-Denis, n. 53, troisième trimestre 2003.
- FOGLESONG, T. et al. *Measuring Progress Toward Safety and Justice*. a global guide to the design of performance indicators across the justice system. New York: Vera Institute of Justice, nov. 2003. Disponível em: <www.vera.org/publication_pdf/207_404.pdf>. Acesso em 2 jun. 2007.
- GOLDSTEIN, H. *Policinando uma sociedade livre*. São Paulo: USP, 2003.
- HOME OFFICE. *Guidance on Statutory Performance Indicators for Policing 2006/07*. London: Police and Crime Standards Directorate, fev. 2007. Version 4. Disponível em: <<http://police.homeoffice.gov.uk>>. Acesso em: 21 mar. 2007.
- _____. *2006/07 SPI Good Practice Guide*. London: maio 2006. Disponível em: <<http://police.homeoffice.gov.uk>>. Acesso em: 22 mar. 2007.
- _____. *Managing Police Performance: a practical guide to performance management*. London: set. 2004. Disponível em: <<http://police.homeoffice.gov.uk>>. Acesso em: 21 mar. 2007.
- HOOVER, L.T. *Quantifying Quality in Policing*. Washington: Police Executive Research Forum, 1996.
- _____. Police mission: an era of debate. In: _____. (Ed.) *Police Management: issues and perspectives*. Washington: Police Executive Research Forum, 1992.
- ILANUD – Instituto Latino Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e o Tratamento do Delinquent. *Pesquisa Nacional de Vitimização 2002*. São Paulo, FIA/USP/GSI, 2002.
- JOBERT, B.; THÉRET, B. France: la consécration républicaine du néolibéralisme. In: JOBERT, B. (Dir.). *Le Tournant Néolibéral en Europe*. Paris: L'Harmattan, 1994.
- JOHNSTON, L. Late Modernity, Governance, and Policing. In: BRODEUR, J.-P. (Ed.). *How to Recognize Good Policing: problems and issues*. London: Sage Publications, 1998.
- KELLING, G.L.; SOUSA JR, W.H. Do Police Matter? An analysis of the impact of New York City's police reforms. *Civic Report*, New York, Center for Civic Innovation, Manhattan Institute, n. 22, Dez. 2001.
- LAWTON, A.; ROSE, A. *Organization and Management in the Public Sector*. London: Pitman, 1991.
- LEGGETT, T. *What do the Police do?* Performance measurement and the SAPS. Johannesburg: Institute for Security Studies, paper 66, fev. 2003. Disponível em: <www.iss.co.za/pubs/Papers/66/Paper66.html>. Acesso em: 15 nov. 2007.
- LEISHMAN, F.; COPE, S.; STARIE, P. Reinventing and restructuring: Towards a 'New Policing Order'. In: LEISHMAN, F.; LOVEDAY, B.; SAVAGE S.P. *Core Issues in Policing*. New York: Longman, 1996.
- LEISHMAN, F.; LOVEDAY, B.; SAVAGE S. P. *Core Issues in Policing*. New York: Longman, 1996.
- LOUBET DEL BAYLE, J.-L. *Police et Politique: une approche sociologique*. Paris: L'Harmattan, 2006.
- LOVEDAY, B. Crime at Core? In: LEISHMAN, F.; LOVEDAY, B.; SAVAGE S.P. *Core Issues in Policing*. New York: Longman, 1996.
- MONJARDET, D. *Ce Que Fait la Police: sociologie de la force publique*. Paris: La Découverte, 1996.
- MOORE, M. *Recognizing Value in Policing: The challenge of measuring police performance*. Washington, D.C.: Police Executive Research Forum, 2002.
- POLLITT, C. *Managerialism and The Public Services – the anglo-american experience*. Oxford: Basil Blackwell, 1990.
- REINER, R. Desmistificando a polícia: pesquisa social e prática policial. In: _____. *A política da polícia*. São Paulo: Ford Foundation/NEV/Edusp, 2004.
- _____. Process or Product?: problems of assessing individual police performance. In: BRODEUR, J.-P. (Ed.). *How to Recognize Good Policing: problems and issues*. London: Sage Publications, 1998.
- ROSENBAUM, D.P. The Changing Role of the Police: assessing the current transition to community policing. In: BRODEUR, J.-P. (Ed.). *How to Recognize Good Policing: problems and issues*. London: Sage Publications, 1998.
- SKOGAN, W. Measuring What Matters: Crime, Disorder, and Fear. In: LANGWORTHY, R.H. *Measuring What Matters: Proceedings from the Policing Research Institute Meetings*. Washington, DC: National Institute of Justice, 1999.
- SOUZA, R.V.; REIS, G.P. *O controle da polícia no Brasil: uma introdução ao controle científico da polícia*. Belo Horizonte, Fundação Guimarães Rosa, 2005. Documento eletrônico.

Disponível em: <www.fgr.org.br/artigos/20062650580841286945809691ArtigoControlePolicia.doc>.

SPARROW, M.K.; MOORE, M.H.; KENNEDY, D.M. *Beyond 911: a new era for policing*. New York: BasicBooks, 1990.

TILLEY, N. Thinking about Crime Prevention: performance indicators. Home Office Police Research Group. *Crime Detection & Prevention Series*, paper 57, 1995. Disponível em: <www.homeoffice.gov.uk/rds/prgpdfs/fcdps57.pdf>. Acesso em: 7 set. 2007.

TROSA, S. *Gestão pública por resultados*. Brasília: Enap/Revan, 2001.

WARIN, P. Les services publics: modernisation, découverte de l'usager et conversion libérale. In: WARIN, P. (Dir.). *Quelle modernisation des services publics: les usagers au coeur des réformes*. Paris: La Découverte, 1997.

WEBER, M. *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.

MARCELO OTTONI DURANTE

Sociólogo, Doutor em Ciências Humanas pela UFMG. Coordenador Geral de Pesquisa e Análise da Informação na Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Gestor do Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal.

BRUNO ZAVATARO

Especialista em Sociologia Política pela UFPR, Bacharel em Direito e em Ciências Sociais pela UFPR. Investigador da Polícia Civil do Paraná.

Artigo recebido em 1 de outubro de 2008.

Aprovado em 22 de outubro de 2008.

Como citar o artigo:

DURANTE, M.O.; ZAVATARO, B. Limites e desafios da evolução da gestão em segurança pública no Brasil: a importância do uso de indicadores de avaliação de desempenho. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade, v. 21, n. 1, p. 76-91, jan./jun. 2007. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>; <<http://www.scielo.br>>.