

O ESTABELECIMENTO DE INDICADORES PARA A POLÍCIA JUDICIÁRIA

WELLINGTON CLAY PORCINO SILVA

DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL



RESUMO

No presente artigo, buscar-se-á demonstrar o impacto dos novos conceitos gerenciais para a Administração Pública sobre a atividade de Polícia Judiciária, bem como, tendo por base os conceitos mencionados, apresentar sugestões de indicadores para o acompanhamento e avaliação dos resultados obtidos por tais órgãos de Segurança Pública.

PALAVRAS-CHAVE: Segurança Pública. Administração Pública. Gestão. Indicadores

1. INTRODUÇÃO

As décadas finais do século XX bem como as primeiras do século XXI foram marcadas por sensíveis mudanças nas relações entre a sociedade e a Administração Pública, as quais geraram o desenvolvimento de novos conceitos sobre a forma pela qual o bem público deve ser gerido pelos integrantes do serviço público.

Tais evoluções sociais, como não poderia deixar de ser, também impactaram profundamente nas organizações policiais, as quais passaram a ter que se adaptar a uma nova realidade, já que o modelo tradicional de gestão não atendia mais aos reclames da sociedade.

Desta feita, ao longo deste trabalho, buscar-se-á apresentar estas novas concepções de gestão pública, bem como a forma pela qual tais inovações atingiram os modelos de gestão policial, além de, ao final, apresentar indicadores a serem utilizados pela Polícia Judiciária, já que esses são ferramentas indispensáveis aos novos modelos de negócios utilizados pelas polícias atualmente.

2. NOVOS CONCEITOS DE GESTÃO PÚBLICA

As mudanças sociais mencionadas acima, levaram a necessidade de se constituir uma Administração Pública cada vez mais capacitada para atender as novas demandas da sociedade, isto é, uma prestação do serviço público com maior qualidade e a elevação do desempenho dos órgãos estatais. E para atingir estes objetivos, desenvolveram-se duas vertentes de mudanças na gestão pública: a Nova gestão Pública e o Novo Serviço Público. (SIMINONE, 2014).

A Nova Gestão Pública caracteriza-se por empregar na Administração Pública doutrinas e práticas consagradas no meio empresarial, a fim de suplantarem as limitações características da estrutura burocrática dos órgãos de governo. Assim, esta vertente caracteriza-se pela preconização de uma reforma de métodos, aliados a uma necessária modernização na gestão (JONES e KETTEL, 2003).

Desta feita, passa-se a adotar no setor público práticas e metodologias consagradas entre empresas privadas, como aquelas relacionadas à responsabilização dos atores, ou *accountability*, a gestão por meio de objetivos e uma constante avaliação dos resultados obtidos (BARRET, 2002).

Assim, verifica-se que a Nova Gestão Pública volta-se, principalmente a uma melhora na eficácia e nos resultados, buscando-se a criação de um sistema responsável por modelar a produção de serviços públicos como *outputs* gerados a partir de *inputs* em um ambiente de avaliação e mediação dos resultados obtidos, enfatizando a busca pela eficiência nesses processos (SIMINONE, 2014).

Já o Novo Serviço Público possui um outro enfoque, isto, é o desenvolvimento de um serviço público sustentado por novos padrões de relacionamento entre o Estado e os mais diversos atores sociais. O Estado passa a ser encarado como um ente cujo objetivo é garantir aos cidadãos o usufruto de suas escolhas, segundo seus interesses. A Administração Pública passa a servir a cidadãos e não a clientes, valorizando-se a aplicação dos conceitos renovados da teoria da cidadania e sociedade civil e do humanismo organizacional (*ibidem*).

A confiança dos cidadãos deve ser buscada através da aplicação de três princípios importantes: a responsabilidade; a dependência mútua caracterizada na busca pelo diálogo comum; e o engajamento social de modo a reforçar os interesses coletivos (DENHARDT e DENHARDT, 2000).

Enfatiza-se, nesta vertente, a constituição do interesse público como fator relevante na Administração Pública, e não tão somente a busca por melhores resultados.

Contudo, em que pese as diferenças conceituais entre as duas vertentes, entende-se que estas são, na verdade complementares, já que, por óbvio, tornar a prestação dos serviços públicos mais eficientes é sim de extrema relevante para a construção da cidadania, conforme comprovam as manifestações ocorridas no Brasil no ano de 2013, nas quais a melhoria dos serviços públicos foi uma das principais bandeiras, conforme amplamente noticiado pela imprensa.

No entanto, a complementariedade não se esgota nesse ponto, já que também é impensável que a Administração Pública estabeleça suas prioridades e seus objetivos sem que haja uma intensa participação dos mais diversos atores sociais, pois, de outra forma, estaria se afastando das próprias premissas iniciais dos movimentos que resultaram na nova concepção de serviço público.

Ademais, não se pode encarar o serviço público nos mesmos termos que uma empresa privada, pois nesta deve-se buscar como fim principal o lucro, enquanto naquele o objetivo é sempre a consecução do interesse público, o que pode, em momentos específicos a execução de certas atividades não da forma mais econômica possível, mas daquela que melhor atenda aos interesses dos cidadãos.

A necessidade de interação entre ambas abordagens fica ainda mais patente ao analisar-se os impactos das mencionadas mudanças sobre a gestão das Polícias.

3. IMPACTO DAS MUDANÇAS NA GESTÃO PÚBLICA SOBRE AS POLÍCIAS

As mudanças sociais mencionadas acima, e seus consequentes impactos sobre a Administração Pública, como não poderia deixar de ser, também foram sentidas no ambiente policial.

Ressalte-se, que algumas dessas mudanças sociais, tais como, a grande urbanização, acarretando no crescimento dos aglomerados populacionais,

o aumento do número de pessoas no mercado de trabalho, aumentando, por conseguinte, o fluxo de pessoas nas ruas, etc., acabaram por influenciar ainda mais a atividade policial.

Tais mudanças, associadas a incapacidade do modelo tradicional de policiamento, baseado em ações reativas e no patrulhamento aleatório, em dar uma resposta adequada as novas demandas sociais exigiram das forças policiais uma busca de novos modelos de gestão que permitissem-nas fazer frente aos novos desafios que se apresentavam (RATCLIFFE, 2011).

Em relação a atuação policial, essa patente incapacidade de enfrentar a nova realidade acabou gerando um complicador a mais: a perda da credibilidade da força policial junto à sociedade.

Ora, a necessidade de cooperação entre a polícia e a sociedade, de modo a aumentar a eficiência do serviço policial é fundamental para o sucesso de qualquer ação, sendo previsto desde o início da conceituação da polícia moderna, como se pode verificar nos denominados Princípios de Peel¹, onde se prevê, expressamente que o nível de cooperação do público pode contribuir para a diminuição no uso da força e que a Polícia deve esforçar-se para tornar real a tradição de que a polícia é o povo e o povo é a polícia (MARCI-NEIRO, 2009).

Assim nasceu o primeiro modelo de negócios policial com o objetivo de substituir a metodologia de Policiamento Tradicional, cujas características principais já foram expostas.

Trata-se do Policiamento Comunitário. Suas bases, como se demonstrará a seguir, assemelham-se, sobremaneira, com os princípios da vertente denominada Novo Serviço Público, com seu foco no cidadão e na busca de participação dos diversos atores sociais na formulação de políticas públicas.

Já aproximando-se da Nova Gestão Pública, com seu foco na eficiência, menciona-se outro modelo de policiamento denominado Compstat.

Entre estes extremos, desenvolveram-se outros modelos de gestão, os quais procuraram sintetizar, em maior ou menor grau, os princípios de cada

1 Sir Robert Peel, Primeiro Ministro inglês, responsável por estabelecer os princípios da primeira organização com as características da Polícia moderna, em 1829, os quais ganharam seu nome (FILHO, 2010).

uma das escolas de gestão pública. Dentre esses, destacam-se o Policiamento Orientado ao Problema (POP, da sigla em inglês) e o Policiamento Orientado pela Inteligência (ILP, da sigla em inglês).

A seguir apresentar-se-á algumas características dos modelos acima mencionados.

3.1 POLICIAMENTO COMUNITÁRIO

Tal modelo de gestão é definido como uma filosofia de trabalho, além de estratégia de ação, cujo objetivo é desenvolver uma parceria entre os órgãos policiais e a comunidade, uma vez ser necessário um trabalho conjunto desses dois atores para a correta identificação dos principais problemas de crime e/ou desordem que afetem aquela parcela da sociedade, com o objetivo de se propiciar uma melhor qualidade de vida (TRAJANOWICZ e BUCQUEROUX, 1990).

A eficiência do trabalho policial é intimamente ligada ao seu bom relacionamento com a população, vez que o povo precisa da polícia para protegê-lo, ao mesmo tempo em que possibilita a esta os meios para que este fim seja alcançado (MARQUES, 2010).

Ademais, tal modelo de policiamento caracteriza-se pela descentralização das ações policiais, com a conseqüente maior autonomia para os policiais que possuem contato direto com as comunidades, maior preocupação com o atendimento das necessidades das comunidades onde estão inseridos e na solução dos problemas locais (TAYLOR, 2006).

Assim, verifica-se que o Policiamento Comunitário não possui como objetivo principal a redução dos índices de criminalidade, mas sim a restauração da legitimidade da relação entre polícia e comunidade, embora o primeiro fim seja buscado também, porém de forma acessória.

Em razão disto, quando aplicado de forma isolada, não obteve bons resultados na redução dos índices de criminalidade, o que levou a busca de outros modelos com maior eficiência (RATCLIFFE, 2011).

3.2 COMPSTAT

Outras metodologias de gestão, como o *Compstats* (acrônimo de estatísticas computadorizadas, em inglês) buscavam aumentar a transparência e a accountability das polícias, através da adoção de metas a serem atingidas pelos administradores regionais, bem como pela divulgação dos resultados atingidos para a sociedade.

Tal programa foi introduzido inicialmente em 1994 pelo Departamento de Polícia da Cidade de Nova Iorque (NYPD) e caracteriza-se pelo emprego intensivo de estatísticas criminais, através da análise de dados oriundos de diversas fontes como forma de implantar uma estrutura de accountability e de solução de problemas estratégicos (BOBA, 2009).

Contudo, tal metodologia também foi alvo de diversas críticas por não promover mudanças que tornassem mais facilmente atingíveis tais metas, permanecendo as ações policiais mais ligadas ao policiamento tradicional do que a uma nova forma de agir com preponderância da pro-atividade (*ibidem*).

3.3 POLICIAMENTO ORIENTADO AO PROBLEMA

O Policiamento orientado ao Problema é uma abordagem de policiamento na qual buscam-se ações pró-ativas por excelência. A polícia deixa de focar tão somente na forma de emprego de seus meios para partir para um enfoque mais finalístico.

Isto é, as forças policiais deveriam buscar uma abordagem sistemática baseada em coleta de dados, análise para a identificação dos problemas de crime e desordem que mais afetassem a comunidade, para, após, executar direcionadas a solução dos problemas identificadas e, em momento ainda posterior, avaliar os resultados dessas ações (BOBA, 2009).

Normalmente, está associada ao emprego do ciclo IARA (Identificar, analisar, reagir e avaliar) na solução dos problemas de segurança pública que afligem determinada comunidade (PERRY et al., 2013).

A seguir, figura demonstrativa do mencionado ciclo:

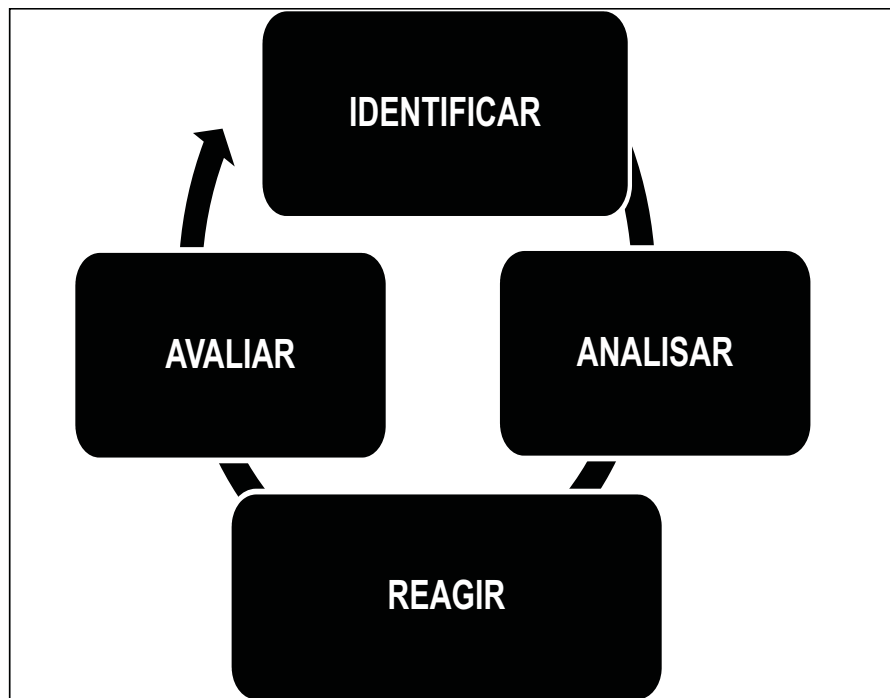


Figura 1 – Ciclo IARA.

O Policiamento orientado ao problema representou uma verdadeira mudança de paradigma na forma de gerenciar as atividades da polícia, já que representa o rompimento definitivo com a polícia meramente reativa.

É fortemente baseado na análise de dados de inteligência, uma vez que a partir de uma análise detalhada dos problemas criminais e de desordem da região de atuação foca em suas causas e com a ajuda da comunidade, estabelece as prioridades dentre os problemas identificados e busca a solução para estes (GOLDSTEIN, 1990).

Este modelo de gestão, ao mesmo tempo que busca resgatar a confiança da comunidade em sua polícia, através da participação da população na identificação dos problemas a serem enfrentados, ao agregar outras fontes de informação, inclusive estatísticas, bem como por se preocupar em avaliar os resultados obtidos, representa, quando analisado sob o prisma das duas principais correntes modernas de administração pública, uma tentativa de conciliar a busca pela eficiência característica da Nova Gestão Pública com a importância da participação da comunidade reconhecida pelo Novo Serviço Público.

3.4. POLICIAMENTO ORIENTADO PELA INTELIGÊNCIA

O Policiamento orientado pela inteligência é caracterizado por possuir uma perspectiva mais ampla do problema criminal, priorizando uma administração mais centralizada dos meios disponíveis, sendo que o estabelecimento de prioridades é feito a partir dos altos escalões da polícia, tendo como base as necessidades principais a partir das análises de inteligência (RATCLIFFE, 2011).

Neste modelo de gestão, o foco das ações policiais se volta para criminosos de alto grau de reincidência e organizações criminosas de grande poder ofensivo (RATCLIFFE, 2011). Tal fato torna-o mais adequado às organizações policiais responsáveis pela investigação dos fatos criminosos, isto é, as polícias judiciárias, já que permite um maior impacto no ambiente criminal com um menor número de inquiridos, gerando maior eficiência.

Isto corre em razão do denominado Princípio de Pareto, que, quando aplicado à análise criminal, afirma que a maior parte dos crimes são cometidos por um pequeno número de criminosos (BOBA, 2009).

Seu funcionamento, é explicitado pelo modelo 3-i (RATCLIFFE, 2011), demonstrado na figura abaixo:

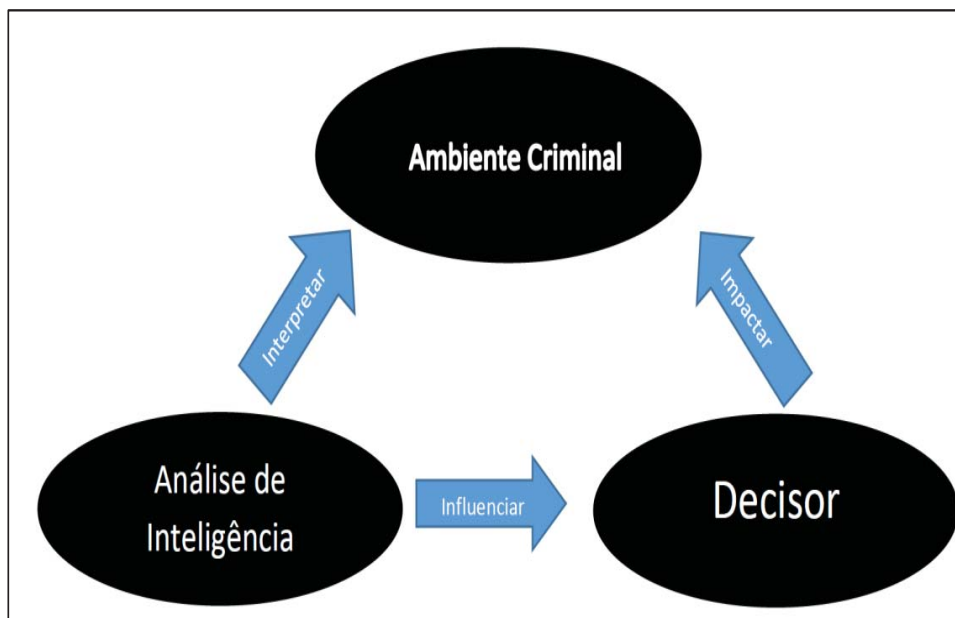


Figura 2 – Modelo 3-i. Fonte: Ratcliffe 2003.

Percebe-se, da figura acima descrita, que, neste modelo de negócios, as decisões de gestão não são mais tomadas de forma empírica e reativa, como no modelo tradicional, mas sim a partir de uma análise de inteligência detalhada do ambiente criminal específico.

Dessa forma, o gestor policial tem condições de identificar quase ações teriam maior impacto, o que permite um melhor gerenciamento de seus meios, contribuindo para uma maior eficiência, recordando-se, ainda, seu foco nas ameaças criminosas de maior gravidade.

No entanto, após a execução das decisões gerenciais, há uma etapa essencial, qual seja, a avaliação do impacto gerado pelo trabalho policial, já que é fundamental que tais ações, de fato, impactem o ambiente criminal.

3.3. ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS MODELOS APRESENTADOS

Após essa breve apresentação dos principais modelos de gestão policial em uso na atualidade, cabe uma breve análise das vantagens e desvantagens de cada uma dessas diferentes abordagens.

O Policiamento Comunitário representou um grande avanço na ruptura com o modelo tradicional de policiamento, já que buscou uma aproximação da polícia com a comunidade, com o objetivo de retomar a legitimidade da ação policial, influenciando sobremaneira os modelos que se seguiram, como o Policiamento Orientado ao Problema e o Policiamento Orientado pela Inteligência. Contudo, sua descentralização excessiva, além da pouca preocupação com os resultados, não produziu resultados efetivos na melhoria dos serviços policiais (RATCLIFFE, 2011).

O Policiamento Orientado ao Problema, busca conciliar tanto o foco no resultado, através da etapa avaliar do ciclo IARA, já que a avaliação da ação policial é um requisito básico para a evolução da prestação do serviço (BOBA, 2009). Possui, ainda, uma visão descentralizada, porém não tanto como na Policiamento Comunitário, mantendo desse uma grande preocupação com a legitimidade da ação policial, já que a comunidade é incentivada a participar da identificação dos problemas criminais e de desordem.

É um modelo especialmente adequado para unidades regionais, isto é, aquelas que tem como atribuição policiamento de bairros, comunidades específicas, como os batalhões de Polícia Militar de área e as delegacias de bairros, já que nestas há uma maior possibilidade de se aplicar seus princípios de gestão.

O Policiamento Orientado pela Inteligência caracteriza-se por uma maior centralização das decisões e dos meios nos altos escalões policiais, de modo que, após identificadas as organizações criminosas de maior potencial lesivo através de análises de inteligência, possam ser concentrados os meios disponíveis em ações repressivas contra elas, de modo que haja maior eficiência.

Desse modo, é mais adequado a unidades especializadas por matérias, com áreas de atuação que não correspondam a uma comunidade determinada. Podemos identificar tais organizações policiais como as delegacias especializadas das Polícia Cíveis, os batalhões especializados das Polícias Militares e as unidades da Polícia Federal, cuja circunscrições são, de modo geral, amplas.

Cabe, ainda, ressaltar que os interesses da sociedade são levados em consideração, mesmo no Policiamento Orientado pela Inteligência, uma vez que o impacto social da ação policial é um dos fatores de inteligência levados em consideração para a seleção das medidas prioritárias. Desse modo, pode-se dizer que também o presente modelo de gestão busca harmonizar, ainda que em menor grau,

Já o Compstat como modelo caracteriza por focar, principalmente, em resultados estatísticos, através dos quais são avaliados os chefes intermediários, como os titulares de delegacias e comandantes de batalhões. No entanto, é muito criticado, pois ao mesmo tempo em que busca resultados, ao contrário dos modelos de Policiamento Orientado ao Problema e pela Inteligência, não provoca mudanças na forma de se planejar e executar as ações de polícia, mantendo-se as estruturas de policiamento tradicionais.

Contudo, deve-se observar que, não obstante as diferenças apontadas, os principais modelos de gestão policial em uso têm uma característica em comum: a necessidade de avaliar os resultados das ações de policiamento, de modo a verificar sua eficiência para permitir, caso contrário, os ajustes necessários.

Tal análise, não importa qual o modelo de negócio adotado, é feita através da adoção de indicadores de desempenho.

4. CONCEITO DE INDICADORES DE DESEMPENHO

Tal análise, não importa qual o modelo de negócio adotado, é feita através da adoção de indicadores de desempenho. E o que são indicadores de desempenho? Segundo Mendez (2014), indicadores podem ser definidos como “o parâmetro que medirá a diferença entre a situação desejada e a situação atual” ou ainda como “parâmetros representativos dos processos que permitem quantificá-los”. Em resumo, são recursos metodológicos que permitem avaliar se um determinado objetivo foi alcançado dentro de uma determinada organização.

Os principais tipos de indicadores são (SOUZA JUNIOR, 2014):

- a) Indicadores de Produtividade (eficiência): medem a relação entre os recursos consumidos e as saídas dos processos;
- b) Indicadores de Qualidade (eficácia): visam medir a satisfação de clientes e as características do serviço/produto; e
- c) Indicadores de Efetividade (impacto): buscam medir as consequências dos produtos/serviços (fazer da maneira certa a coisa certa).

Ainda segundo o mesmo autor, as principais características que um indicador deve possuir para ser eficiente são as seguintes:

- a) Atribuível, ou seja, guarda relação com o processo que se deseja avaliar;
- b) Sensível, isto é, deve refletir as mudanças ocorridas no fenômeno sob análise;
- c) Viável, devendo ser possível de obtenção em prazos razoáveis, com custos baixos e com esforço mínimo;
- d) Confiável, expressando a qualidade do dado utilizado na construção do indicador;
- e) Inteligível, de modo que haja transparência na metodologia de construção do indicador e;
- f) Comunicabilidade, devendo ser compreensível para diversos interessados.

Deve-se, ainda, antes da definição de um indicador, verificar se ele atende os seguintes requisitos de forma obrigatória: estar relacionado com o processo que se deseja avaliar; tem periodicidade e período de medição adequados, é mensurável (exato e preciso); sua variação deve refletir uma melhoria ou piora no fenômeno avaliado e possuir objetivo claro e definido (SOUZA JUNIOR, 2014).

5. INDICADORES E A ATIVIDADE DE POLÍCIA JUDICIÁRIA

Como mencionado anteriormente, a Administração Pública moderna, de forma geral, e a gestão policial, em particular, não podem prescindir de métodos de avaliação de resultados, já que não se admite uma gestão pública baseada apenas no empirismo e nas impressões pessoais dos administradores, como tradicionalmente ocorreu.

Tal afirmação é especialmente clara em relação ao trabalho policial, pois os três principais modelos de negócio de gestão policial, o Compstat, o Policiamento Orientado ao Objeto e o Policiamento Orientado pela Inteligência, independente da corrente da Administração Pública que mais se aproximem, seja a Nova gestão Pública ou o Novo Serviço Público, tem como uma de suas necessidades fundamentais a capacidade de medir o impacto das decisões tomadas, de modo a avalia-las adequadamente.

Ou seja, como princípio básico nos modelos de gestão policial ora explicitados, é necessária a definição de um ou mais parâmetros que possam quantificar a diferença entre a situação atual e a desejada, isto é, o estabelecimento de indicadores de desempenho.

Deste modo, a alta administração policial passou a ter como obrigação o estabelecimento de indicadores de desempenho.

No entanto, essa não é uma tarefa fácil, em especial na atividade policial, já que há, pelas suas próprias características, com processos e resultados difíceis de mensurar, uma dificuldade de observação dos processos e resultados das ações policiais e também das políticas de segurança pública (BEATO FILHO, 2001).

Contudo, em que pesem essas dificuldades, no Brasil tem se buscado a construção de diversos tipos de indicadores, com o objetivo de avaliar a atividade de policiamento.

De forma maciça, em nosso país, os indicadores têm sido estabelecidos a partir dos dados estatísticos criminais, fundamentando-se na variação dos registros criminais em um dado local por um determinado período (DEBORTOLI, 2007).

Há, ainda, estudos que utilizam como indicadores destinadas a avaliar a qualidade da aplicação de recursos públicos nas organizações policiais, como a Avaliação de Desempenho Policial do Sistema de Distribuição de Recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, através dos quais é possível avaliar a aplicação dos recursos do mencionado fundo por estado da federação (DURANTE, 2013).

Contudo, tais indicadores apresentam, de forma geral, um problema. São adequados, na maior parte das vezes, para avaliar o trabalho de policiamento ostensivo, executado no Brasil, pela Polícia Militar (LIMA, 2004) ou do gerenciamento dos recursos alocados para os trabalhos policiais.

Explica-se. Como já mencionado, um dos requisitos obrigatórios de um indicador é o fato de que sua variação deve refletir uma melhora ou piora nos processos avaliados. Em relação ao indicador majoritariamente empregado no Brasil, isto é, as estatísticas criminais por período de tempo, há estudos que demonstram que a ação de policiamento ostensivo, quando corretamente distribuídos, de fato, contribuem para sua redução (BOBA, 2009).

No entanto, o impacto do trabalho de investigação, executado pelas polícias judiciárias, Polícias Cíveis estaduais e a Polícia Federal, não guardam uma relação tão direta com os índices de criminalidade. As ações de investigação são, em grande parte, de média para longa duração, em especial quando voltadas a identificação da autoria e materialidade de crimes de maior gravidade e/ou complexidade.

Dessa forma, ao se avaliar as ações das polícias judiciárias somente através das estatísticas criminais, não se estará atendendo ao requisito acima mencionado, já que é impossível, ao menos no período em que tais dados são divulgados, normalmente de forma mensal, estabelecer uma correlação direta entre o resultado das investigações e uma redução nos índices de criminalidade.

Para atender essa necessidade, qual seja, o estabelecimento de indicadores de desempenho para as polícias judiciárias, é necessário a busca de parâmetros diversos dos atualmente difundidos por todo o país.

Outros países possuem uma ampla diversidade de indicadores aplicados à atividade policial. A Austrália, por exemplo, divide os indicadores em eixos, a saber: Segurança Pública; Atividades de Investigação; Segurança nas Estradas e Procedimento Penal. O mesmo ocorre na Inglaterra, onde os eixos são: Reduzir o crime; Investigar o Crime; Promover Segurança Pública e Fornecer Assistência (DURANTE, 2013).

Na França, as estatísticas criminais são principalmente analisadas sob os seguintes aspectos: uma visão geral sobre a evolução das taxas de criminalidade; dados sobre a delinquência em via pública (considerados em uma categoria a parte devido seu impacto na sensação de insegurança); resultado das investigações e de indiciamentos de pessoas; a geografia criminal e, por fim, a criminalidade constatada por cada uma das polícia de atribuição nacional, a Polícia Nacional e a Gendarmerie Nacional (DGPN, 2001)

Assim, pode-se verificar que as atividades de Polícia Judiciária possuem indicadores próprios, concentrados em eixos voltados à investigação criminal, função destas organizações policiais.

Dentre os países pesquisados, identificou-se que o principal indicador utilizado é a denominada taxa de solução de investigações, ou taxa de solução de crimes, isto é, a relação entre o total de investigações encerradas e aquelas que o foram com sucesso.

Cabe definir o que é um inquérito encerrado com sucesso. Não há discussão de que um inquérito onde se apontou autoria e materialidade foi concluído com êxito. Neste ponto, a estatística francesa apresenta um ponto comum muito interessante com a metodologia que ora se pretende implantar no Brasil. Segundo as normas francesas, existe um instituto denominado *mise en cause*. Tal instituto guarda uma correspondência com o indiciamento, normatizado no Brasil através da lei 12.830/2013.

Segundo a legislação francesa, uma pessoa é *mise en cause* “quando são recolhidos pelas forças policiais indícios que atestem que esta pessoa é autora ou cúmplice de um crime ou delito.”² (Tradução livre) (DGPN, 2001, p. 10).

Assim, na França, entende-se que uma investigação obteve êxito em apontar autoria e materialidade de um crime quando há pessoas *mise en cause*, isto é, quando a polícia a aponta como autora ou partícipe de delito.

2 “*Il faut entendre par personnes mises en cause celles à l'encontre desquelles sont recueillies par les services de police ou de gendarmerie des indices attestant qu'elles sont auteurs ou complices d'un crime ou d'un délit.*”

Conveniente, então, no Brasil, dada a similaridade entre os institutos, considerar como êxito na identificação de autoria e materialidade quando o inquérito for relatado com indiciado.

Contudo, a identificação de autoria e materialidade não pode ser vista como único objetivo de um inquérito policial. A polícia judiciária deve ser imparcial em sua busca pela verdade, reunindo indícios que apontem tanto para a inocência quanto para a culpa do investigado.

A visão do inquérito policial como instrumento da busca da verdade e não como procedimento administrativo destinado a subsidiar a opinião delicti do titular da ação penal, como aponta a doutrina tradicional não deveria ser novidade.

De fato, na própria exposição de motivos da Código de Processo Penal (CPP) já é expressa essa preocupação de evitar que pessoas inocentes sejam submetidas ao escândalo do processo penal, que por si só já é uma forma de punição, em especial se observar que está se falando de cidadãos que não cometeram qualquer delito.

Transcreve-se a seguir o referido trecho da Exposição de Motivos do CPP:

(...) é ele (o inquérito policial) uma garantia contra apressados e errôneos juízos, formados quando ainda persiste a trepidação moral causada pelo crime ou antes que seja possível uma exata visão de conjunto dos fatos, nas suas circunstâncias objetivas e subjetivas. Por mais perspicaz e circunspecta, a autoridade que dirige a investigação inicial, quando ainda perdura o alarma provocado pelo crime, está sujeita a equívocos ou falsos juízos a priori, ou a sugestões tendenciosas. Não raro, é preciso voltar atrás, refazer tudo, para que a investigação se oriente no rumo certo, até então despercebido. Por que, então, abolir-se o inquérito preliminar ou instrução provisória, expondo-se a justiça criminal aos azares do detetivismo, às marchas e contramarchas de uma instrução imediata e única? Pode ser mais expedito o sistema de unidade de instrução, mas o nosso sistema tradicional, com o inquérito preparatório, assegura uma justiça menos aleatória, mais prudente e serena.

Como se percebe, desde 1941, ou mesmo antes, tem o inquérito policial a nobre função de proteger os inocentes de juízos apressados e sem consistência probatória.

Diante, pois, dessa dupla função do inquérito policial, quais sejam, apontar a inexistência de crime, evitando que pessoas evidentemente inocentes sejam submetidas a um vexaminoso processo penal e identificar autoria e materialidade de determinado delito, quando este de fato ocorrer, deve-se pois entender como solucionada com êxito aquela investigação na qual, quando comprovada a materialidade, identifica-se a autoria, e também quando apontar a inexistência de evento criminoso investigado.

Dessa forma, o número de inquéritos encerrados com êxito para fins de cálculo da taxa de solução de inquéritos deve ser o resultado da soma entre aqueles nos quais houve indiciamento e aqueles que identificaram a inexistência de fato criminoso.

Ressalte-se que tal indicador tem uma série de limitações, devido principalmente às diferenças existentes entre as investigações de delitos diversos. De fato, as taxas de sucesso variam conforme o delito, já que cada tipo de infração penal apresenta, de forma geral, dificuldades diversas para a identificação de autoria.

Contudo, o mencionado indicador atende aos requisitos para a definição de tal tipo de parâmetro, como demonstrar-se-á a seguir:

- a) Atribuível, guardando relação direta com a qualidade da investigação criminal, pois quanto maior a taxa de sucesso maior será a qualidade do trabalho da polícia judiciária;
- b) Sensível, já que aprimoramentos na condução dos inquéritos refletem diretamente nos índices de sucesso;
- c) Viável, pois pode ser obtido a partir de modificações simples nos sistemas informatizados de controle de inquéritos já existentes na maioria das polícias civis e na Federal;
- d) Confiável, uma vez que os dados podem ser extraídos diretamente dos sistemas informatizados empregados pelas instituições policiais;
- e) Inteligível, já que sua metodologia é transparente, conforme demonstrado neste trabalho e;
- f) Comunicabilidade, já que de fácil compreensão.

Contudo, a utilização de um único indicador é insuficiente, já que o que se deseja é avaliar a organização sob seus diversos aspectos.

Por isso, normalmente se utilizam indicadores de desempenho diferentes, conforme o enfoque que se quer dar naquele momento. Deste modo, como já se disse, existem diversos tipos de indicadores, cada qual designado para medir um aspecto da organização, sendo, inclusive, natural o emprego de mais de um desses parâmetros para avaliar os processos sob o mesmo enfoque.

Existem, pois, indicadores de produtividade (eficiência), de qualidade (eficácia), de produtividade e de efetividade (impacto). O indicador até agora apresentado tem como objetivo avaliar a qualidade do trabalho da polícia judiciária, já que visa acompanhar o resultado de saída da investigação criminal, avaliando seu sucesso ou não.

Contudo, o trabalho de uma organização não deve ser medido sob um único aspecto. Ao lado da eficácia de seu trabalho, deve-se avaliar sua eficiência, se os recursos disponíveis estão sendo empregados de forma a permitir que um maior número de investigações seja encerrado, isto é, a produtividade da organização de polícia judiciária em questão.

Analisando-se o principal processo, ou macro-processo, dependendo do ponto de vista, de uma organização de polícia judiciária, isto é, a investigação criminal, no Brasil materializada no inquérito policial, para avaliar-se a eficiência nos resultados obtidos com os meios disponíveis, entende-se que um parâmetro adequado é a relação entre o número de inquéritos instaurados, isto é, os números correspondentes às entradas do processo e os relatos, que correspondem à saída.

Desse modo, é possível avaliar se os recursos empregados correspondem, de forma quantitativa, aos resultados obtidos. Tal indicador permite, ainda, acompanhar o crescimento do número de investigações em andamento, fornecendo um excelente parâmetro para avaliar a necessidade de maiores recursos materiais e humanos.

Possibilita, também, de forma indireta, verificar o crescimento das taxas de criminalidade, já que um maior número de investigações iniciadas representa um maior número de infrações penais cometidas, ou pelo menos reportadas à polícia.

Atende, ainda, os requisitos obrigatórios de um indicador de desempenho, sendo, pois, atribuível, sensível, viável, confiável, inteligível e de fácil compreensão. Caracteriza-se por ser extremamente simples para elaboração e compreensão.

Observe-se que os dois índices acima descritos são adequados para qualquer Polícia Judiciária, já que buscam avaliar a eficiência e a eficácia do principal produto desta atividade policial, isto é, a investigação criminal, materializada através do inquérito policial.

Contudo, as unidades de polícia judiciária devem, ainda, medir sua efetividade, através da adoção de indicadores que busquem medir o impacto de suas ações. O já mencionado indicador que tem como base a taxa de criminalidade em determinado período, enquadra-se nessa categoria.

No entanto, tal parâmetro não é o mais adequado para avaliar o trabalho da polícia judiciária, embora seja relevante para o trabalho da polícia ostensiva, bem como para a análise da criminalidade de forma geral.

Portanto, as polícias judiciárias devem procurar medir de o impacto do resultado de suas investigações através da adoção de outros indicadores.

Parece mais adequado que tais indicadores sejam específicos para cada tipo de crime investigado, dada a imensa variação de resultados que podem advir de uma investigação policial bem sucedida.

Por exemplo, uma unidade especializada em repressão a crimes ambientais pode medir seu impacto verificando se houve ou não redução no desmatamento ilegal em sua área de atribuição.

Já uma delegacia voltada à repressão de fraudes bancárias pode avaliar seus resultados através do acompanhamento dos valores fraudados, enquanto uma voltada à repressão aos desvios de recursos público pode adotar como indicador os valores de fraudes evitadas ou de haveres recuperados.

Dessa forma, acredita-se que a avaliação dos resultados obtidos pelas unidades de polícia judiciária será feita de uma forma mais eficiente. Cabe aqui repetir a ressalva já feita anteriormente quando mencionou-se a utilização da taxa de criminalidade como indicador para a polícia judiciária.

As investigações de grande complexidade podem demorar vários meses, algumas até anos. Portanto, o horizonte temporal para a utilização de indicadores de efetividade deve ser maior que os de outras tipologias. Por exemplo, enquanto o acompanhamento da taxa de resolução de crimes pode ser feito de forma mensal, é mais adequado que os valores de fraudes evitadas sejam analisados pelo menos no prazo de um ano.

Também pode apontar para a necessidade de outros indicadores o modelo de gestão adotado por cada organização de polícia judiciária. Por exemplo, como já se disse, o Policiamento Orientado pela Inteligência caracteriza-se pelo emprego prioritário de meios no combate a organizações criminosas de alto poder ofensivo, identificadas a partir de uma análise do ambiente criminal.

Desta forma, é possível que, em organizações que adotem tal modelo de gestão, a alta administração policial estabeleça quais as organizações criminosas devem ser investigadas de forma prioritária, carreando mais meios para tais investigações.

Contudo, ao carrear esses meios para a unidade policial responsável por executar tal investigação, os gestores desse órgão podem estabelecer objetivos a serem atingidos durante os trabalhos.

Pode-se, então, entender como indicador o fato das metas estabelecidas terem sido ou não atingidas, já que a partir desta análise pode-se verificar a qualidade do processo de investigação, que, neste caso, embora também materializado através de um inquérito policial, será diverso do ordinário, já que se dará através de uma Operação Especial de Polícia Judiciária, já que exigirá o emprego de meios extraordinários de investigação, além de pessoal e materiais especializados neste tipo de ação.

6. CONCLUSÃO

Ao longo deste trabalho, procurou-se demonstrar como tem evoluído a administração pública em geral e, em particular, a gestão policial.

No mundo moderno não é mais admitido que administração pública seja gerida de forma meramente empírica, sem que se aplique técnicas de gestão adequadas, independente da escola de gestão que se adote, seja a NGP ou o NSP.

O impacto dessas mudanças foi sentido, também, nos modelos de gestão policial, não se admitindo mais a forma de policiamento tradicional, meramente reativa. Tal modelo foi substituído por outros, como os Policiamentos Orientados ao Problema ou pela Inteligência, ou ainda o Compstats.

Tais modelos tem em comum a necessidade de avaliar os resultados obtidos de modo que ações possam ser tomadas com base em dados concretos e não mais em mero empirismo. Deste modo, é fundamental que sejam adotados indicadores de desempenho, ferramenta de gestão essencial para medir a eficiência, a eficácia e a efetividade das organizações.

Em relação às polícias, dada a diferença de atribuições e características entre a polícia ostensiva, exercida no Brasil pelas polícias militares e a judiciária, executada pelas polícias civis e federal, é fundamental que se estabeleçam indicadores próprios para a atividade de investigação, como ocorre em outras partes do mundo.

Por tanto, sugere-se a adoção de indicadores de eficiência (relação entre inquéritos instaurados e relatados), de eficácia (taxa de solução de investigações) e de efetividade, neste caso específico por área de investigação.

Desse modo, guarda-se a especialidade dos trabalhos de polícia judiciária, e permite-se uma avaliação de seus resultados de modo que torne seu trabalho mais eficiente, através de medidas corretivas e de reforço de ações de ótimos resultados.

WELLINGTON CLAY PORCINO SILVA

POSSUI MESTRADO EM CIÊNCIAS MILITARES PELA ESCOLA DE
APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS DO EXÉRCITO. ATUALMENTE
É DELEGADO - DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL. TEM
EXPERIÊNCIA NA ÁREA DE DIREITO, COM ÊNFASE EM DIREITO PENAL,
ANÁLISE CRIMINAL E INTELIGÊNCIA.

E-MAIL: WELLINGTON.WCPS@DPF.GOV.BR

THE SETTLEMENT OF INDICATORS FOR THE JUDICIAL POLICE

ABSTRACT

In this article, we will search up to demonstrate the impact of new management concepts for Public Administration on the activity of the Judicial Police, as well as, based on the concepts mentioned, make suggestions of indicators for monitoring and evaluation of results obtained by such organs of Public Safety.

KEYWORDS: Public Safety. Public administration. Management. Indicators

EL ESTABLECIMIENTO DE INDICADORES PARA LA POLICÍA JUDICIAL

RESUMEN

En este artículo, se buscará demostrar el impacto de los nuevos conceptos de gestión de la Administración Pública en la actividad de la Policía Judicial, así como, a partir de los conceptos antes mencionados, hacer sugerencias de indicadores para el seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos por los órganos de seguridad pública.

PALABRAS CLAVE: Seguridad Pública. Administración Pública. Gestión. Indicadores

REFERÊNCIAS

BARRET, P. **Achieving Better Practice Corporate Governance in the Public Sector.** Australian National Audit Office. junho 2002. www.anao.gov.au (accessed 04 2015, 10).

BEATO FILHO, C C. **Informação e Desempenho Policial.** Teoria e Sociedade, v. 7, 2001: 117-150.

BOBA, Rachel. **Crime Analysis with Crime Mapping.** Thousand Oaks: SAGE Publications, 2009.

- DEBORTOLI, G. Olhando através do Espelho: Considerações sobre o Uso de Indicadores na Atividade Policial. **Revista Preleção**, ano 1, n. 2, 2007: 33-46.
- DENHARDT, R, and J DENHARDT. The New Public Service: Serving Rather thn Steering." **Public Administration Review**, v. 60, n. 6, 2000: 549-559.
- DGPN . Direction Generale de la Police Nationale, Ministere de l'Interieur. **Crimes et Delits constatés en France en 2000**. Paris, 2001.
- DURANTE, M O. **Construção dos Indicadores de Segurança Pública no Brasil**. Palestra apresentada no Instituto Federal do Piauí. Teresina, janeiro 18, 2013.
- FILHO, Riskala. A Doutrina de Polícia Repressiva e sua Aplicação na Filosofia de Polícia Comunitária. **Revista de Ordem Pública**, v. 3, n. 1, 2010: 41-56.
- GOLDSTEIN, H. **PROBLEM-ORIENTED POLICING**. McGraw Hill: Nova Iorque, 1990.
- JONES, R, and D. KETTEL. Assessing Public Management Reform in an International Context. **International Public Management Review**, v. 4, n. 1, 2003: 1-18.
- LIMA, E B. **Elaboração de um Sistema de Indicadores de Desempenho para o Centro de Operações Militares - COPOM/PMGO**. Dissertação apresentada como requisito parcial para conclusão do Curso de Mestrado Profissional em Gestão da Qualidade Total na UNICAMP., Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2004.
- MARCINEIRO, Nazareno. **Polícia Comunitária: construindo segurança nas sociedades**. Florianópolis: Insular, 2009.
- MARQUES, Arquimedes. **O Policiamento Comunitário como um Bom Caminho para a Paz Social**. 2010. Disponível em www.infonet.com.br (acessado em 10 de abril de 2015).
- MENDEZ, S Y. **Indicadores de Desempenho**. 2014. Disponível em <http://monografias.brasilecola.com/administracao-financas/indicadores-desempenho.htm> (acessado em 10 de abril de 2015).
- RATCLIFFE, Jerry. **Intelligence Leding Police**. New York: Routledge, 2011.

- SIMINONE, A A. A modernização da gestão e a governança no setor público em Moçambique. **Revista de Administração Pública**, 48, 2014: 551-570.
- SOUZA JUNIOR, G L. **Elaboração e Análise de Indicadores**. 30 15, 2014. Disponível em http://www.seplancti.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/apostila_indicadores.pdf (accessed abril 15, 2015).
- TAYLOR, R B. Incivilities reducing Policing, Zero Tolerance, and the Retreat from Coproduction: Weak Foundations and Strong Pressures. In **Policing Innovation: Contrasting Perspectives**, by D Weisburd and Braga A A, 98-114. New York : Cambridge University Press, 2006.
- TRAJANOWICZ, R, and B BUCQUEROUX. **Community Policing: A Contemporary Perspective**. Cincinnati: Anderson Publishing Company, 1990.

