

A NEW PUBLIC MANAGEMENT E A GESTÃO DO DESEMPENHO DAS POLÍCIAS JUDICIÁRIAS BRASILEIRAS: UM ENSAIO TEÓRICO

ANDERSSON PEREIRA DOS SANTOS

POLÍCIA FEDERAL

ADALMIR DE OLIVEIRA GOMES

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

RESUMO

Conhecer o desempenho das polícias é necessário para prestação de contas destas organizações, buscando a eficácia, eficiência e efetividade, o que vai ao encontro do paradigma estabelecido pela New Public Management (NPM). No entanto, mesmo com a mudança de paradigma no contexto das políticas públicas de segurança ocorrida no País na última década, verifica-se, ainda, que persiste baixa qualidade da gestão da eficiência e da efetividade de organizações que atuam no âmbito criminal, em especial, nas polícias. O presente ensaio teórico apresenta o contexto da avaliação de desempenho das polícias judiciárias brasileiras e evidencia a necessidade de se estabelecer uma pauta para discutir, pesquisar e criar ferramentas que permitam monitorar e gerenciar o desempenho dessas organizações, de modo a auxiliar no aprimoramento das suas ações, resultando na racionalização de recursos públicos e na melhoria dos serviços prestados, como proposto pela NPM. Avaliar o desempenho das polícias judiciárias é uma pauta necessária no País e pode incentivar o início da cultura de avaliação do desempenho nessas e em outras organizações que compõem o sistema de segurança pública brasileiro. Nesse sentido, a NPM se apresenta com um conjunto de ferramentas que pode contribuir para o aprimoramento da gestão de desempenho das polícias judiciárias brasileiras.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão; Segurança pública; Desempenho; Polícia judiciária; New Public Management.

ABSTRACT

Knowing the performance of the police is necessary for the accountability of these organizations, seeking effectiveness, efficiency and effectiveness, which is in line with the paradigm established by the New Public Management (NPM). However, even with the paradigm shift in the context of public security policies that took place in the country in the last decade, it is still possible to verify that low quality management of the efficiency and effectiveness of organizations that work in the criminal sphere persists, especially in police. The theoretical essay presents the context of the performance evaluation of the Brazilian judicial police, evidencing the need to establish an agenda to

discuss, research and create tools that allow monitoring and managing the performance of these organizations, in order to assist in the improvement of their actions, resulting in the rationalization of public resources and the improvement of services provided, as proposed by NPM. Assessing the performance of the judicial police is a necessary agenda in the country, which can encourage the beginning of a culture of performance assessment in these and other organizations that make up the country's public security system. In this sense, the NPM presents itself with a set of tools that can contribute to the improvement of the performance management of the Brazilian judicial police.

KEYWORDS: Management; Public security; Performance; Judicial police; New Public Management.

RESUMEN

Conocer el desempeño de las policías es necesario para la rendición de cuentas de estas organizaciones, buscando eficacia, eficiencia y efectividad, lo cual está en línea con el paradigma establecido por la New Public Management (NPM). Sin embargo, aun con el cambio de paradigma en el contexto de las políticas de seguridad pública que se dio en el país en la última década, aún se verifica que la baja calidad en la gestión de la eficiencia y eficacia de las organizaciones que trabajan en el campo criminal, especialmente en la policía. El ensayo teórico presenta el contexto de la evaluación del desempeño de la policía judicial brasileña, evidenciando la necesidad de establecer una agenda para discutir, investigar y crear herramientas que permitan monitorear y gestionar el desempeño de estas organizaciones, con el fin de ayudar en la mejora de su desempeño. acciones, resultando en la racionalización de los recursos públicos y la mejora de los servicios prestados, tal como lo propone la NPM. La evaluación del desempeño de la policía judicial es una agenda necesaria en el país, lo que puede incentivar el inicio de una cultura de evaluación del desempeño en estas y otras organizaciones que integran el sistema de seguridad pública del país. En este sentido, el NPM se presenta con un conjunto de herramientas que pueden contribuir para la mejora de la gestión del desempeño de la policía judicial brasileña.

PALABRAS CLAVE: Administración; Seguridad Pública; Desempeño; Policía judicial; New Public Management.

1. INTRODUÇÃO

As organizações públicas são instituídas com a finalidade de cumprir funções do governo e se destinam a desenvolver políticas públicas e prestar serviços (PIRES; MACÊDO, 2006). Apesar de não se pautar em critérios empresariais e na busca de lucro, o setor público tem sido pressionado a aumentar seu desempenho para oferecer à

sociedade serviços públicos de qualidade, com eficiência e eficácia. Sob essa perspectiva, poucos objetivos são tão importantes para as atividades desenvolvidas pela administração pública quanto a melhoria dos seus serviços (BOYNE, 2013).

Cabe aos gestores as tarefas de motivar e de coordenar os atores (funcionários públicos e colaboradores) para um desempenho consistente, de acordo com os objetivos estabelecidos pelas organizações públicas (O'TOOLE JR; MEIER, 1999). Nessas organizações, o desempenho consiste na capacidade de atingir os objetivos sociais por meio da implementação de estratégias adotadas dentro do seu processo de planejamento (DURANTE; BORGES, 2011), com o emprego de verba pública, o que obriga maior controle no uso eficiente desses recursos (GRATERON, 1999).

O desempenho das organizações públicas deve ser medido com o propósito de avaliar seus resultados (REYNAUD; TODESCAT, 2017), de tal modo que a atuação dessas organizações seja aprimorada (DURANTE; BORGES, 2011). A avaliação do desempenho em uma organização é uma ferramenta de apoio ao processo de decisão (MAYSTON, 1985; JULNES; HOLZER, 2001), que permite avaliar a gestão de quem exerce a administração pública (GRATERON, 1999), aspecto fundamental e relevante para um efetivo desempenho organizacional das entidades públicas (BRAGA, 1987).

A medição e a avaliação do desempenho da administração pública se tornaram parte da agenda de reformas implementadas a partir das décadas de 1980 e 1990 (FARIA, 2005), buscam, entre outros objetivos, proporcionar o aumento da prestação de contas à população e facilitar a medição do desempenho dos gestores públicos (HOOD, 1995; GRATERON, 1999). O paradigma de gestão pública denominado *New Public Management* (NPM) surgiu com o objetivo de fomentar uma cultura de desempenho no setor público, com foco nos resultados, em termos de economia, eficiência, eficácia e qualidade do serviço (MATHIASSEN, 1999; GOMES; MENDES; CARVALHO, 2010; PARKER; MARTIN-SARDESAI; GUTHRIE, 2023).

A NPM tem uma concepção de responsabilidade pública que envolve o estabelecimento de padrões de confiança e foco na prestação

de contas (HOOD, 1995), procurando, assim, colocar as ‘burocracias públicas’ sob vigilância popular (BARBERIS, 1998). Nos moldes da NPM, governos buscaram reestruturar orçamentos para serem transparentes em termos contábeis, com custos atribuídos a produtos e não a insumos, e para medir resultados com indicadores de desempenho (DUNLEAVY; HOOD, 1994). Sob o paradigma da NPM, a medição do desempenho tem sido uma questão de importância crescente no setor público em muitos países e tem despertado o interesse acadêmico, percebido na criação de linhas de pesquisa específicas para estudar o gerenciamento da administração pública, inclusive no Brasil (FADUL *et al.*, 2014). Em uma meta-análise das pesquisas publicadas a respeito do tema, Funck e Karlsson (2020) identificaram que, nas discussões sobre o setor de saúde e a força policial, predominaram as reformas baseadas na NPM.

A necessidade do desenvolvimento de uma nova abordagem para a gestão pública teve duas dimensões: uma dimensão política, de garantir que os serviços prestados proporcionem benefícios em relação ao seu custo; e uma dimensão organizacional, que incide sobre a escolha das modalidades de intervenção pública, em termos de organização e eficiência dos serviços públicos (LELANDAIS; BODSON, 2007). O estabelecimento de um sistema eficaz de gestão de desempenho nas organizações públicas é fundamental para o exercício da gestão pública, que refletirá na qualidade dos serviços prestados à sociedade (GASSNER; GOFEN; RAAPHORST, 2022).

Para explicar o desempenho de organizações governamentais é importante abordar conceitos e tópicos relacionados que não são comumente discutidos em organizações privadas e precisam ser considerados, como as tipologias de organizações e as suas diferenças, o que exige medidas de desempenho adequadas e disponíveis (RAINEY; STEINBAUER, 1999). A qualidade da gestão pública abarca uma infinidade de dimensões difíceis de definir, e essa complexidade alimenta um sério desafio de medição (MEIER; O'TOOLE, 2002).

As limitações para avaliar o desempenho de organizações públicas englobam, entre outras, a falta de indicadores estabelecidos, a dificuldade em fixar e quantificar os objetivos sociais, a ausência de clareza nos objetivos, metas e atividades realizadas (GRATERON,

1999). Nesse contexto, o entendimento dos gestores públicos a respeito do que é necessário medir varia de acordo com o programa, a organização, o tempo e o contexto (MEIER; O'TOOLE, 2002). A definição de desempenho costuma ser uma tarefa complexa, pois as organizações públicas são encarregadas de múltiplos objetivos (O'TOOLE JR; MEIER, 2015).

Segundo Rainey (2009), a ambiguidade dos objetivos nos órgãos públicos e as consequentes dificuldades no desenvolvimento de indicadores de desempenho claros e prontamente mensuráveis tendem a limitar a avaliação de desempenho desses órgãos, enfraquecendo a autoridade dos seus gestores, que, por não serem capazes de avaliar o desempenho com base em medidas relativamente claras, não conseguem efetuar o controle sobre os níveis mais baixos da organização. A ausência de critérios de desempenho claros, mensuráveis e socialmente aceitos induziria, assim, a criação de um ciclo vicioso de “burocracia inevitável”, em que a demanda por maior responsabilização aumenta a ênfase na adesão às regras e ao controle hierárquico (RAINEY, 2009).

A ambiguidade de objetivos ou a inexistência de critérios estabelecidos não podem ser desculpa para que as organizações públicas deixem de avaliar seus desempenhos. O Estado está obrigado a prestar contas aos cidadãos sobre o desempenho dos seus funcionários e das organizações em que eles atuam (SOUZA; REIS, 2011). De acordo com Andersen, Boesen e Pedersen (2016), a fim de levar o estudo do desempenho adiante e trazer clareza aos debates públicos sobre o que é desempenho, o espaço conceitual de atuação em organizações públicas deve ser esclarecido. Sob essa premissa, a literatura desenvolveu um espaço conceitual para desempenho em organizações públicas, e contribuições importantes foram feitas, mesmo que não haja consenso (ANDERSEN; BOESEN; PEDERSEN, 2016). Nesse sentido, houve um crescimento substancial do estudo da gestão pública e seu desempenho (O'TOOLE JR; MEIER, 2015).

As polícias, como partes integrantes da administração pública, não ficaram alheias às pressões para avaliar o seu desempenho e aumentar a qualidade dos serviços prestados à sociedade (LELANDAIS; BODSON, 2007). A sociedade aspira conhecer medidas confiáveis do desempenho policial, para garantir que a polícia esteja gerando

resultados positivos com os recursos e investimentos recebidos (PINC, 2009). Conhecer o desempenho das polícias é necessário para satisfazer a exigência de prestação de contas externa e para o estabelecimento de responsabilização dentro das organizações (DURANTE; BORGES, 2011).

Nesse contexto, a medição do desempenho de organizações policiais se tornou uma exigência cada vez mais importante em muitos países (LELANDAIS; BODSON, 2007). Dotar de informações a sociedade, o público de pesquisadores e gestores, com o uso de indicadores de desempenho organizacional ajuda o Estado a aprimorar a gestão da segurança pública (SOUZA; REIS, 2011). Com base nessas premissas, o presente ensaio teórico discute o desempenho de organizações policiais sob a ótica da NPM. Para isso, inicialmente o trabalho apresenta o contexto da avaliação de desempenho das polícias judiciárias brasileiras e discute a sua importância para a segurança pública do País; em seguida, o trabalho busca estabelecer uma pauta para discutir, pesquisar e criar ferramentas que permitam monitorar e gerenciar o desempenho das organizações policiais; e, por fim, discute o aprimoramento das ações dessas organizações que buscam a racionalização de recursos públicos e a melhoria dos serviços prestados, como proposto pela NPM.

2. AS ORGANIZAÇÕES POLICIAIS E A NEW PUBLIC MANAGEMENT

Desde o início dos anos 1980, a administração pública de alguns países começou a assumir uma abordagem de cunho empresarial, comumente referida como New Public Management (NPM) (HODGKINSON; CAPUTO; MCINTYRE, 2019; FUNKO; VLAČIĆ; DABIĆ, 2023), com foco na relação custo-benefício e no desempenho dos serviços públicos (BARTON; BEYNON, 2011). Em termos teóricos, a NPM oferece um caminho alternativo para uma administração pública eficaz, por meio da substituição da burocracia tradicional por uma gestão flexível e voltada para o cidadão (KAITING, 2012; MAILLARD; SAVAGE, 2012), na qual são aplicados princípios e técnicas de gestão do setor privado (DICK, 2011; MACKENZIE; HAMILTON-SMITH, 2011; GUNDHUS, 2017).

A NPM foi descrita como um movimento de governança com ênfase na transparência, na gestão de desempenho e na responsabilidade dos funcionários e gerentes do setor público (DEN HEYER, 2011). O discurso do NPM ganhou velocidade nos círculos políticos internacionais e foi promovido pelo trabalho de organizações transnacionais, órgãos de auditoria, consultorias de gestão e segmentos do serviço público (MAILLARD; SAVAGE, 2012).

O ímpeto para a adoção da NPM veio, em parte, das crescentes preocupações com o aumento dos déficits orçamentários e do desejo dos governos de obter maior controle sobre as organizações do setor público, como a polícia, por exemplo (DEN HEYER, 2011). Nesse sentido, a medição de desempenho e a busca pela eficiência são amplamente vistas como componentes centrais e essenciais da NPM (LAPSLEY, 2008; MASON; HILLENBRAND; MONEY, 2014), tornando-se o cerne das reformas administrativas implementadas em diversas áreas do setor público em muitos países diferentes (BUTTERFIELD; EDWARDS; WOODALL, 2004; MAILLARD; SAVAGE, 2012; ALACH, 2017).

A implantação da NPM nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) teve um impacto importante na gestão das políticas e práticas de policiamento (GOMES *et al.*, 2010; MANN, 2017; HODGKINSON; CAPUTO; MCINTYRE, 2019). A ênfase na medição de desempenho da polícia refletiu a tendência mais ampla na reforma do setor público (CAPUTO *et al.*, 2018), inspirada nesse pensamento gerencialista (MAILLARD; SAVAGE, 2012), com a implementação de mudanças abrangentes em seus sistemas e processos de gestão (GOMES *et al.*, 2010; DICK, 2011).

De maneira geral, a NPM encorajou as organizações policiais a se tornarem mais transparentes em relação aos interesses do cidadão e a medir seus resultados, ao introduzir ferramentas de avaliação e indicadores de desempenho (HOLMBERG, 2014; RAUTIAINEN, URQUÍA-GRANDE; MUÑOZ-COLOMINA, 2017; MAILLARD, 2018). Com isso, organizações policiais buscaram aumentar sua capacidade de realizar atividades operacionais com os recursos disponíveis e ampliar o nível de segurança pública (GOMES; MENDES, 2013). A medição

de desempenho foi vista como um mecanismo que poderia aperfeiçoar o funcionamento de organizações consideradas ineficientes e excessivamente burocráticas (ALACH, 2017).

No Reino Unido, apontado como um pioneiro nas reformas da NPM, as polícias foram obrigadas a medir e a publicar uma série de dados relacionados a estatísticas de crime, segurança da comunidade e despesas, refletindo uma tendência mais ampla dos serviços públicos daquela nação (MURPHY; ECKERSLEY; FERRY, 2017). Houve interesse crescente em analisar o profissionalismo da polícia, com a introdução de conceitos como “gestão de desempenho” e “gestão por objetivos”, buscando facilitar o controle e a gestão das organizações policiais (GUNDHUS, 2017).

Sucessivos governos do Reino Unido implementaram uma abordagem empresarial para a administração pública, no âmbito da NPM, atribuindo maior responsabilidade da polícia (CAPUTO *et al.*, 2018), com ênfase significativa na melhoria da eficácia operacional, na eficiência e no custo da prestação de serviços de policiamento na Inglaterra e no País de Gales (BARTON; VALERO-SILVA, 2013). Na Escócia, foi adotado o uso do *balanced scorecard* (BSC), ferramenta alinhada com o NPM, para avaliar o desempenho policial (GOMES; MENDES, 2013).

Como resultado das reformas inspiradas na NPM, o policiamento no Reino Unido mudou de um modelo burocrático tradicional, baseado na experiência profissional e rotina burocrática, para uma abordagem gerencialista, enfatizando a eficiência e a responsabilidade (GILLING, 2014). O impacto das reformas no Reino Unido foi o mais substancial nos últimos 50 anos e, provavelmente, nos quase dois séculos, desde o estabelecimento da moderna polícia britânica (REINER, 2013). Foi alcançado alto grau de controle e de responsabilidade, predominantemente através do uso de técnicas de gestão de desempenho, que giram em torno de objetivos principais e indicadores de desempenho do serviço policial, cobrindo a gestão das chamadas, a gestão dos crimes registrados, a gestão de tráfego, a gestão de ordem pública, de policiamento comunitário e a gestão de recursos/custos (BUTTERFIELD; EDWARDS; WOODALL, 2004). Houve um claro impacto na gestão do desempenho policial,

com seus instrumentos de procedimentos operacionais padronizados, acompanhamento do desempenho e reforço da responsabilização interna, sobre a autonomia profissional conferida aos policiais (MAILLARD; SAVAGE, 2021).

Estratégias semelhantes foram adotadas nos Estados Unidos, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, Finlândia, Holanda, Portugal, Espanha, Suécia, França, Grécia, entre outros países (GOMES; MENDES, 2013; CAPUTO *et al.*, 2018; LÖFGREN *et al.*, 2022; MAILLARD; SAVAGE, 2012; GOMES, 2010). As reformas policiais inspiradas na NPM foram entusiasticamente adotadas na Austrália (MANN, 2017), na busca pela eficiência e eficácia, com impacto significativo nos relacionamentos com a comunidade e no desempenho policial (CAPUTO *et al.*, 2018). Sob a influência da NPM, que desempenhou um grande papel no governo holandês ao longo dos anos, especialmente a partir do início deste milênio, momento em que as políticas de segurança do governo foram muito criticadas, houve um foco na eficiência e eficácia da polícia, o que a levou à reorganização da estrutura da força policial, com a criação de circunscrições maiores e mais eficientes (SOEPARMAN; GEURTZ; VAN DEN BRINK, 2012).

As organizações policiais da Escandinávia foram influenciadas pela NPM, com ênfase na medição do desempenho policial na Dinamarca e na Suécia, sendo observado que, neste último país, foram adotadas pesquisas de satisfação dos cidadãos com o serviço policial, para orientar as prioridades da polícia (HOLMBERG, 2014), e o uso do *balanced scorecard* (BSC), para avaliar o desempenho policial (GOMES; MENDES, 2013). A Noruega tem enfatizado a gestão de desempenho, com objetivo de ter controle rígido de cima para baixo sobre o policiamento, por meio do estabelecimento de metas para as organizações policiais (GUNDHUS, 2017). Na Finlândia, a lógica financeira de tomada de decisão é proeminente e se reflete na priorização de orçamentos, bem como, no foco em poucos indicadores de desempenho (RAUTIAINEN; URQUÍA-GRANDE; MUÑOZ-COLOMINA, 2017).

Portugal aderiu à NPM mais tarde que outros países europeus, tendo apostado no aumento do policiamento comunitário, bem como, na medição e na avaliação do desempenho policial. O governo português promoveu mudanças importantes no paradigma da gestão das polícias no país, o que, no curto prazo, produziu melhorias significativas no desempenho dessas organizações (GOMES; MENDES, 2013). Na Espanha, a lógica administrativa e política da NPM, com maior controle sobre os gastos, influenciou o processo de seleção dos indicadores de desempenho (RAUTIAINEN; URQUÍ-GRANDE; MUÑOZ-COLOMINA, 2017).

Nos Estados Unidos, a medição de desempenho com base no CompStat, *software* utilizado para quantificar as atividades realizadas pelas organizações policiais, tornou-se a norma na maioria dos principais departamentos de polícia (CAPUTO *et al.*, 2018). No âmbito das reformas promovidas pela NPM, em 2012, no Canadá, o governo federal lançou uma iniciativa voltada para buscar maneiras de fornecer serviços da polícia mais eficientes e eficazes, reduzindo os seus custos (HODGKINSON; CAPUTO; MCINTYRE, 2019).

Apesar da administração da polícia se encontrar negligenciada e com pouca influência para a melhoria dos serviços prestados nos países em desenvolvimento (INDARTI, 2020), algumas dessas nações têm buscado, sob a lógica da NPM, considerar os cidadãos como clientes. Com isso, governos tem tentado dirigir a força policial com gestão adequada de recursos e qualidade do serviço prestado, como pode ser observado na África do Sul (MAFANYA; MATSILIZA, 2016) e na Suazilândia (MABILA; DORASAMY; WALLIS, 2014).

Assim, verifica-se que a agenda da gestão de desempenho se consolidou internacionalmente no campo do policiamento (MAILLARD; SAVAGE, 2012). As polícias têm, gradualmente, incorporado a medição de desempenho e adotado melhores modelos de gestão (GOMES; MENDES, 2013), buscando maior abertura e capacidade de resposta às necessidades e demandas dos cidadãos; esses modelos são equilibrados com a necessidade de ser mais eficiente, econômico e eficaz (BARTON; BEYNON, 2011). No entanto, a mudança de paradigma na gestão do desempenho das organizações policiais tem encontrado obstáculos (KNIGHT, 2017). A NPM

é de natureza racionalista e requer a disponibilidade de números de crimes, monitoramento da segurança pública e metas de desempenho quantificáveis (SOEPARMAN; GEURTZ; VAN DEN BRINK, 2012). Sucede que a medição do desempenho dos serviços prestados pela polícia é complexa em razão do estabelecimento de objetivos e metas ambíguos, bem como pela dificuldade de medir os seus resultados (GOMES; MENDES, 2013).

No contexto da NPM, houve pressão por reformas das práticas de gestão tradicionais, o que gerou tensões internas e externas no serviço policial (BARTON; VALERO-SILVA, 2013). Se o desempenho não for gerenciado e comunicado de forma transparente, a legitimidade da organização policial pode estar em risco (MASON; HILLENBRAND; MONEY, 2014). Medir o desempenho da polícia é um desafio, em razão de fatores que não podem ser controlados, como, por exemplo, o comportamento da comunidade, taxas de desemprego, crises sociais, entre outros (GOMES; MENDES, 2013). Assim, desde o início da aplicação das estratégias da NPM na medição de desempenho e gestão na polícia, tem-se a preocupação se tal medição é adequada ou mesmo possível (MACKENZIE; HAMILTON-SMITH, 2011).

A implementação das medidas vinculadas à NPM exige muita cautela em razão da existência de resistência considerável dentro das próprias hierarquias policiais (MAILLARD; SAVAGE, 2012). Nem todos os funcionários da polícia são igualmente favoráveis ao gerenciamento de metas (WATHNE, 2020). Em pesquisa realizada na Austrália, por exemplo, verificou-se que gerentes de nível médio da polícia mantiveram atitudes negativas após a implementação de reformas decorrentes da NPM. Eles utilizaram os poderes que detinham para tentar manter o *status quo*, ao perceberem a falta de sinergia entre a política escrita e a implementação das reformas (BRUNETTO; FARR-WHARTON, 2003).

No Reino Unido, foi observado que as tensões e rivalidades profissionais permanecem entre policiais da linha de frente, supervisores e gerentes intermediários, em torno das virtudes percebidas e práticas de gerenciamento de desempenho (MAILLARD; SAVAGE, 2021). Verifica-se, portanto, que os chefes de polícia possuem o desafio de encontrar o equilíbrio entre proteger ou promover o interesse público e,

ao mesmo tempo, lidar com os dilemas políticos e éticos decorrentes da sua responsabilidade com os cidadãos, com os colegas policiais e com a liderança política (BARTON; VALERO-SILVA, 2013).

Os indicadores de desempenho buscados pelas polícias devem ser simples, quantificáveis e prontamente atribuíveis aos seus resultados, bem como, atendam às diversas partes interessadas. No entanto, o trabalho das organizações policiais envolve objetivos complexos, que são invariavelmente compartilhados e codependentes do trabalho de outras organizações, o que gera um desafio para quantificar o seu desempenho (MACKENZIE; HAMILTON-SMITH, 2011). Esse grau de complexidade pode, por si só, ser uma razão pela qual as tentativas de introduzir a NPM no policiamento em alguns locais não se mostraram tão eficazes quanto em outros serviços públicos (POLLITT, 2000; BARTON; BEYNON, 2011). Nesses casos foi verificado que ganhos de produtividade e eficiência que poderiam ter ocorrido não se materializaram (BARTON; VALERO-SILVA, 2013).

Verifica-se, portanto, que a implementação das diretrizes da NPM nas organizações policiais não é um processo tranquilo e livre de entraves. No entanto, apesar de todas as limitações, como visto, muitos governos implementaram sistemas de gestão e de avaliação do desempenho da polícia, sob o espírito da NPM, como solução para enfrentar a redução dos recursos junto com o aumento da demanda de serviços (GOMES; MENDES, 2013). Desse modo, faz-se necessária a realização de mais pesquisas para entender como a gestão e a medição de desempenho das polícias têm sido realizadas à luz da NPM, bem como, os seus impactos na atividade policial, especialmente em razão do seu potencial para aplicação na melhoria do desempenho das organizações policiais brasileiras.

3. GESTÃO DO DESEMPENHO DAS ORGANIZAÇÕES POLICIAIS NO BRASIL

As organizações policiais compõem sistemas de justiça criminal em todo o planeta, articulados em maior ou menor grau, que envolvem atores independentes, como juízes, policiais e promotores (MEDEIROS, 2004). Assim, antes de tratar do desempenho das

polícias brasileiras, é necessário explicar o sistema de justiça criminal existente no País, para que sejam compreendidas as atividades desenvolvidas por essas organizações.

Existe uma grande variação na estrutura e nas organizações que compõem os sistemas de justiça no mundo (COSTA; GROSSI, 2007). Nos Estados Unidos, por exemplo, em uma mesma organização policial existem oficiais patrulhando as ruas e detetives investigando crimes, sendo que ambos fazem parte da mesma polícia (MEDEIROS, 2004). Ou seja, uma mesma organização executa as atividades de policiamento ostensivo e de investigação. Por essa razão, não se pode simplesmente importar modelos de gestão e avaliação de desempenho já prontos de outros países, pois a avaliação das polícias brasileiras dependerá do seu contexto, devendo ter indicadores específicos para as suas tarefas e atribuições, de acordo com as tipologias policiais existentes (ROGERSON, 1995; HOQUE; ARENDS; ALEXANDER, 2004; DOOREN, 2005; HOLMES; PIÑERES; KIEL, 2006).

As tipologias policiais indicam as atividades preponderantes que são exercidas pelas organizações policiais (SOUSA, 2015). Três são os tipos de atividades policiais típicas: (a) polícia de ordem ou de soberania; (b) polícia de segurança ou preventiva; e (c) polícia judiciária ou de investigação criminal (MONJARDET, 2003). A denominada polícia de soberania ou ordem atua, em geral, em três ramos básicos: (1) policiamento de fronteiras, imigração e controle de estrangeiros; (2) policiamento de inteligência, que visa evitar qualquer atentado à ordem política atual; e (3) o policiamento de ordem, exercido por unidades especiais militarizadas, com atribuição de impedir, com uso da força física legítima, ataques à integridade do Estado, com o uso da violência (BARBOSA, 2010; SOUSA, 2015).

A polícia de segurança, ou polícia preventiva ou polícia administrativa, age com a finalidade de impedir que o ilícito ocorra (SOUSA, 2015). Essa tipologia policial busca inibir a ocorrência de danos e turbação da ordem pública, com a execução de atividades de vigilância, patrulhamento ostensivo, instrução pública, entre outras, para obstar a prática dos possíveis crimes ou demover possíveis criminosos de cometer delitos (BARBOSA, 2010).

Por sua vez, a polícia judiciária, ou polícia de investigação criminal, atua à posteriori, promovendo a apuração de fatos tidos como ilícitos, buscando a elucidação da verdade e responsabilização do autor do fato criminoso (BARBOSA, 2010). As atividades de investigação são registradas em um procedimento formal, denominado inquérito policial, que instrumentaliza a investigação quanto à materialidade e autoria do crime, que posteriormente passa a integrar o processo penal (BARBOSA, 2011).

A Constituição Federal do Brasil (1988), no artigo 144, estabelece as atribuições das organizações policiais brasileiras, distribuindo-as de acordo com as tipologias policiais (BARBOSA, 2010). A segurança pública é exercida por meio da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal, da Polícia Ferroviária Federal, das polícias civis, das polícias militares, dos corpos de bombeiros militares, bem como das polícias penais federal, estaduais e distrital.

Compete à Polícia Federal exercer, com exclusividade, as funções de polícia de soberania e de polícia judiciária da União. É responsável por apurar as infrações penais praticadas contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União. A Constituição Federal também estabeleceu que a organização é responsável por investigar outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exijam repressão uniforme, bem como o policiamento de fronteiras, imigração e de estrangeiros.

No âmbito dos estados brasileiros, a Constituição Federal de 1988, ao atribuir às polícias militares os deveres relativos ao policiamento ostensivo, estabeleceu como principal missão dessas polícias o esforço em evitar a prática de crimes, possuindo caráter nitidamente preventivo. As Polícias Civis foram as instituições que receberam a incumbência de efetuar as atividades investigativas e desempenhar as funções de polícia judiciária. Ou seja, são organizações que têm como missão encontrar os indícios de materialidade e apurar a autoria dos crimes ocorridos, para que os responsáveis pela sua execução sejam indicados ao Ministério Público e responsabilizados pelo Poder Judiciário, após o devido processo criminal.

A Polícia Rodoviária Federal, por sua vez, destina-se ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais, e a Polícia Ferroviária

Federal é incumbida do patrulhamento ostensivo das ferrovias. Às polícias penais cabe a segurança dos estabelecimentos penais. A Constituição de 1988 também permite que os municípios possam constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações.

No Brasil, o tema segurança pública tornou-se ainda mais urgente, em razão das altas taxas de criminalidade e violência observadas (MADEIRA; RODRIGUES, 2015). As polícias civis e militares, o Ministério Público, o Poder Judiciário, o Sistema Carcerário e as Guardas Municipais ainda funcionam de forma pouco eficiente (PEIXOTO; LIMA; DURANTE, 2004). Para corrigir tal anomalia, a elaboração e a implementação de políticas públicas de segurança requerem a capacidade de congregar informações que possibilitem a produção de diagnósticos e indicadores que permitam subsidiar o processo de formulação, execução, monitoramento e avaliação das ações governamentais (FIGUEIRA, 2015).

A segurança pública tem que ser pensada como uma atividade complexa e de difícil execução, exigindo-se a aproximação do meio acadêmico com as organizações policiais, bem como de outras organizações que compõe o sistema, para que seja aprimorada a gestão (BENGOCHEA *et al.*, 2004). No entanto, apesar do aumento do interesse sobre o tema, existe desconhecimento em relação ao sistema de segurança pública em geral e às organizações policiais em particular (BEATO FILHO, 1999). Conhecer as formas de organização e de produção de dados de organizações policiais sempre foi difícil, pois a cultura habitual nas organizações de segurança pública no Brasil tem sido a do “secretismo” dos dados e pouca transparência nas práticas em geral (FIGUEIRA, 2015).

A ignorância sobre o sistema não decorre apenas do desprestígio do tema nos meios acadêmicos observado nas décadas passadas, mas também de um certo insulamento das próprias organizações que compõem o sistema de segurança pública, pois nem todas estariam dispostas a serem estudadas e avaliadas por variados motivos (BEATO FILHO, 1999). O cenário da precariedade da produção de informações das organizações policiais tem sido identificado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), desde 2003 (FIGUEIRA, 2015).

Por mais conservadoras que sejam, é essencial que as organizações policiais disponibilizem informações e se abram para as pesquisas (BENGOCHEA *et al.*, 2004). A ideia de controle não deve ser limitada a punir as eventuais irregularidades praticadas, mas deve incluir a capacidade da sociedade de conhecer o funcionamento das instituições, entre outros elementos, como o seu desempenho (CANO; DUARTE, 2014). No entanto, verifica-se que a noção de controle da atividade policial no Brasil é comumente compreendida como a capacidade de coibir os abusos cometidos pela polícia (CANO; DUARTE, 2014) e o controle da letalidade policial (PINC, 2009), sem se preocupar com os elementos de gestão das organizações policiais.

O uso de indicadores-chave de desempenho na área de segurança pública no Brasil é um assunto relativamente novo (FERREIRA; RIGUEIRA, 2013), sendo observado que o levantamento de informações sobre segurança pública tem sido um campo árido (FIGUEIRA, 2015). Por essa razão, a SENASP implementou grupo de gestão da informação para tentar evoluir da situação de ‘desorganização e incomunicabilidade’ entre os diversos órgãos produtores de estatísticas na área de justiça criminal (FIGUEIRA, 2015). Como incentivo para mudar tal situação, foi instituído que, para receber recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), criado para gerir recursos aplicados em projetos de responsabilidade dos governos federal, estaduais e municipais na área da segurança pública, faz-se necessário o estabelecimento de convênios com o Governo Federal, nos quais, entre outros requisitos, é obrigatório que o solicitante estabeleça critérios de desempenho, incluindo os dados estatísticos decorrentes da sua atuação (COSTA; GROSSI, 2007).

Não obstante, o campo da segurança pública no Brasil ainda carece de avaliações a respeito das ações realizadas e dos seus atores (BALLESTEROS, 2014). Ainda se observa a manutenção de deficiências na gestão pública, no que se refere à gestão da eficiência e efetividade das polícias (MADEIRA; RODRIGUES, 2015). O estabelecimento de indicadores alinhados com a estratégias da organização, que permitam aos gestores medir o desempenho e adotar medidas necessárias para corrigi-lo, pode proporcionar o aprimoramento da eficiência das polícias, dos seus processos e, conseqüentemente, dos seus resultados (SOUZA; REIS, 2005; FERREIRA; RIGUEIRA, 2013; FIGUEIRA, 2015).

A realização de estudos sobre organizações policiais é tímida na América Latina, incluindo o Brasil (SANTOS; GOMES, 2021), especialmente em comparação com os Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Nova Zelândia, Austrália, entre outros. Nesses locais, são aplicadas seguidas pesquisas com a finalidade de avaliar a gestão e o desempenho policial (TIWANA; BASS; FARREL, 2015). A construção de uma agenda de pesquisa para estudar a gestão e o desempenho das polícias no País urge, tendo em vista o aumento da criminalidade, um dos principais problemas e preocupações da sociedade brasileira (FERNANDES JUNIOR *et al.*, 2017).

Elaborar medidas confiáveis de desempenho para as polícias é um desafio para pesquisadores e gestores (PINC, 2009). Embora tenha o objetivo final de garantir a ordem pública, bem como a proteção do patrimônio e da integridade física das pessoas, o serviço policial é complexo, possui peculiaridades e naturezas diversas, a depender das atribuições das organizações que compõem o sistema de segurança pública. A próxima seção tratará da avaliação do desempenho das polícias judiciárias no Brasil.

4. GESTÃO DO DESEMPENHO DAS POLÍCIAS JUDICIÁRIAS BRASILEIRAS

No Brasil, as competências das polícias judiciárias foram estabelecidas na organização político-administrativa do País, com a Polícia Federal, como responsável pela apuração dos crimes de competência federal, e as Polícias Cíveis dos 26 Estados e do Distrito Federal, com atribuição para investigação dos demais delitos (AMARAL, 2019). Dando sequência à tradição policial judiciária brasileira do Código de Processo Penal de 1941, a Polícia Federal detém a atribuição constitucional de exercer, com exclusividade, a função de polícia judiciária da União (SOUSA, 2015).

As investigações criminais realizadas pelas Polícias Cíveis e pela Polícia Federal são formalizadas por meio de um procedimento denominado inquérito policial, presidido por delegados de polícia, bacharéis em direito. Tem por finalidade apurar a autoria e a materialidade delitiva relacionadas a um determinado fato

supostamente criminoso (AZEVEDO; VASCONCELLOS, 2011). A atuação das polícias judiciárias, de forma célere, eficiente e com qualidade, permite ao Ministério Público a obtenção de dados confiáveis e adequados para a instrução das ações penais, bem como assegura aos investigados uma apuração competente e justa, apta a comprovar ou afastar a sua culpabilidade (MIRANDA, 2016).

Beato Filho (1999) descreve o fluxo da atividade de investigação policial no contexto brasileiro, realizada no âmbito das polícias judiciárias, com articulação com o Ministério Público e o Poder Judiciário. O inquérito policial fornece subsídios que são utilizados na instrução de ações criminais ou para fundamentar o arquivamento das investigações quando resta comprovada a inexistência do delito ou a ausência de culpabilidade da pessoa que praticou a conduta inicialmente apontada como criminosa (OLIVEIRA; MACHADO, 2018). Os procedimentos da investigação começam com o registro da ocorrência. Após a anotação do registro, a Polícia Federal ou a Polícia Civil, de acordo com a atribuição aplicada ao caso, dão início ao inquérito policial, no qual será averiguada a materialidade dos crimes e buscada a autoria, por meio da realização de diligências. Depois do seu encerramento, o inquérito policial é remetido ao Ministério Público, que avaliará se está apto para formulação de denúncia a ser remetida à vara criminal, onde começa o processo penal (BEATO FILHO, 1999).

Em decorrência de uma construção histórica, os delegados de polícia executam, através do inquérito policial, a fase da formação de culpa, que, no Brasil imperial, era exercida pelo juiz de paz (MENDES, 2008). Porém, embora semelhante, por óbvio, a investigação criminal se trata de atividade totalmente distinta, envolvendo tarefas diferentes do Poder Judiciário (BEATO FILHO, 1999).

No âmbito das polícias judiciárias brasileiras, existem muitos tipos de investigação criminal, como a apuração de homicídios, por exemplo, que pode ser demorada e complexa e resultar em casos que não são resolvidos imediatamente (KEEL; JARVIS; MUIRHEAD, 2009). Em razão da importância social, devem ser estabelecidos indicadores adequados para gerir o desempenho dessas atividades de investigação. Esforços existem, mas ainda não resultaram na implementação de indicadores adequados para mensurar o desempenho das organizações que as executam.

Nesse sentido, apesar da importância da atuação das polícias judiciárias (Polícias Cíveis e Polícia Federal), não está claro como é avaliado o desempenho dessas instituições, pois não estão disponíveis para o público em geral as avaliações realizadas ou mesmo a indicação de quais são os critérios e indicadores utilizados para aferi-lo. Tal constatação vai ao encontro dos apontamentos feitos por Ballesteros (2014), que verificou a carência de avaliações a respeito das ações dos atores da segurança pública no País. Como exemplo da carência de indicadores de desempenho das polícias judiciárias no Brasil, ainda não é possível determinar quantos homicídios foram esclarecidos, tendo em vista que não existe um sistema de indicadores que permita avaliar com segurança o desempenho da investigação criminal (COSTA, 2014).

Em uma nota técnica, Costa (2014) oferece subsídios para a constituição de uma base de indicadores de investigação de homicídios, que seria integrada por indicadores de desempenho, de esforço e de acompanhamento. Entre os indicadores propostos para avaliar o desempenho das polícias judiciárias, consta a taxa de esclarecimento, que consiste no total de homicídios denunciados pelo Ministério Público dividido pelo total de homicídios registrados pela Polícia Civil. Como indicador de esforço, Costa (2014) propõe mensurar o número de delegacias especializadas em investigação de homicídios, o efetivo de policiais lotados nessas delegacias (delegados, agentes e escrivães) e a existência de procedimentos operacionais padrão. Segundo esse mesmo autor, o desempenho da polícia no esclarecimento de homicídios é consequência dos recursos humanos e materiais à disposição da investigação, assim como da maneira como são empregados. Também é sugerido um indicador de acompanhamento, que relacionaria os resultados da investigação com o perfil da vítima, o local em que o crime ocorreu e o instrumento utilizado no crime (COSTA, 2014). No entanto, tal proposta de criação de uma base de indicadores de investigação de homicídios não foi implementada.

Em um ensaio teórico, Silva (2015) apresenta sugestões para a implementação de indicadores, com objetivo de mensurar o desempenho de polícias judiciárias. A identificação de autoria e a constatação da materialidade não podem ser vistas como único objetivo do um inquérito policial, pois a polícia judiciária busca a verdade real, reunindo indícios que tanto podem apontar a culpa ou

a inocência do investigado (SILVA, 2015). As investigações nas quais foram comprovadas a materialidade e identificada a autoria devem ser entendidas como solucionadas com êxito, assim como aquelas que apontaram a inexistência de evento criminoso investigado (SILVA, 2015). Dessa maneira, o número de inquéritos encerrados com êxito, para fins de cálculo da taxa de solução de inquéritos, seria o resultado da soma entre aquelas investigações nas quais houve indiciamento e naquelas que identificaram a inexistência de fato criminoso.

Silva (2015) também aponta que utilizar o número de inquéritos solucionados como indicador de desempenho tem uma série de limitações, em razão das diferenças existentes entre as investigações de crimes de naturezas diversas, e que as taxas de sucesso das investigações variam conforme o delito. Isso ocorre porque cada tipo de infração penal apresenta, de maneira geral, obstáculos diversos para a comprovação de materialidade e identificação de autoria. A utilização de um único indicador seria insuficiente, tendo em vista que se deseja efetivamente que a organização seja avaliada sob seus múltiplos aspectos, motivo pelo qual sugere-se que sejam instituídos outros indicadores para avaliar a produtividade (eficiência), o atingimento de objetivos (eficácia) e a efetividade (impacto) do desempenho das polícias judiciárias (SILVA, 2015).

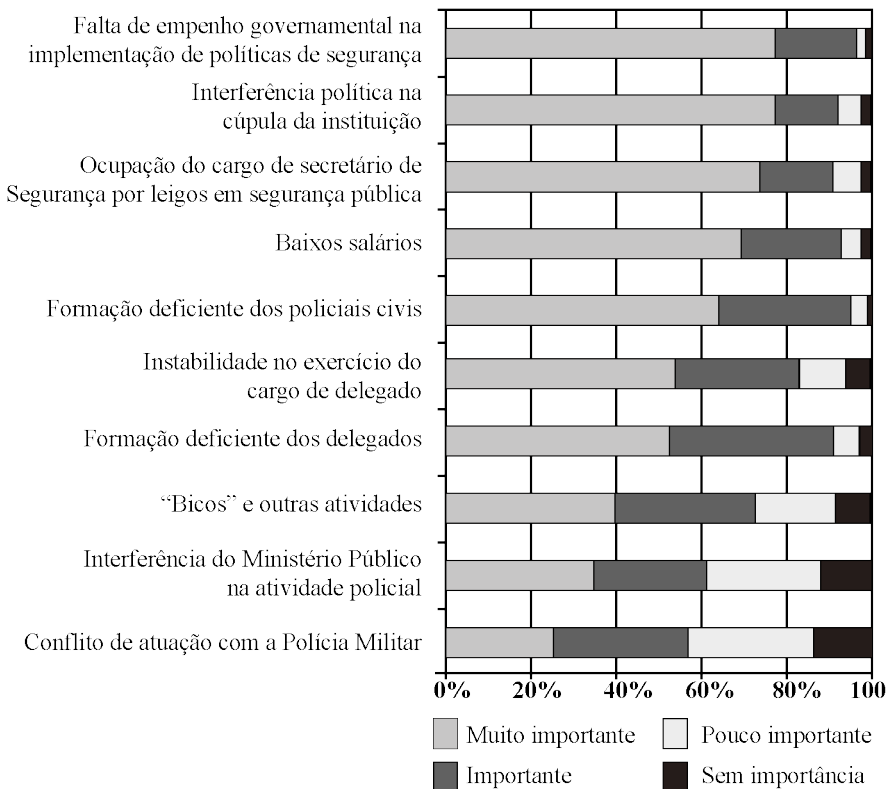
Silva (2015) aponta ainda que parece mais adequado que os indicadores sejam específicos para cada tipo de crime investigado, em razão da imensa variação de resultados que podem advir de uma investigação policial considerada bem-sucedida. Assim, a avaliação dos resultados obtidos pelas unidades de polícia judiciária seria feita de forma eficiente. No entanto, embora os esforços de Costa (2014) e Silva (2015) sejam válidos para estimular o debate e fomentar a criação de indicadores de desempenho para as organizações policiais, em especial, as polícias judiciárias, deve ser observado que não se trata de proposição de indicadores construídos a partir de evidências empíricas, levantadas por meio de rigoroso método científico. São proposições baseadas na experiência profissional e acadêmica dos autores ou em dados secundários que dizem respeito a índices de criminalidade.

Em outro sentido, foram verificados dois estudos que tratam da atuação das polícias judiciárias, com a utilização de dados empíricos para a realização de análises. No primeiro, Arantes e Cunha (2003)

procuraram a opinião dos delegados de polícia civil, em um projeto que buscou entender quem são e o que pensam esses profissionais. Foi realizado um survey, tendo sido selecionados nove estados para compor a amostra da pesquisa: Amapá, Bahia, Distrito Federal, Goiás, Pernambuco, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo.

No questionário analisado por Arantes e Cunha (2003), foi buscada a opinião dos delegados em relação à crise das polícias e acerca das propostas de reforma legislativa e institucional do sistema de segurança pública brasileiro. Foram feitas perguntas sobre os fatores que aparecem como obstáculos ao bom funcionamento das polícias civis e propostas destinadas a melhorar especificamente o desempenho dessas organizações. A Figura 1, elaborada por Arantes e Cunha (2003), apresenta os obstáculos citados pelos delegados ao funcionamento adequado da Polícia Civil:

FIGURA 1: OBSTÁCULOS AO FUNCIONAMENTO ADEQUADO DA POLÍCIA CIVIL



Fonte: Arantes e Cunha (2003)

Embora apresente dados relevantes que podem ser utilizados para entender o desempenho dessas organizações, o estudo de Arantes e Cunha (2003) não se aprofundou no tema, uma vez que este não era o foco. O estudo limitou-se a apresentar a opinião dos delegados, sem cotejá-lo com uma pesquisa documental ou bibliográfica ou com outro método de pesquisa que pudesse auxiliar a construção e testagem de indicadores de desempenho.

Em outro estudo, realizado por Machado, Zacskseski e Raupp (2016), foi feita análise exploratória do transcurso do tempo de investigação policial no sistema de Justiça Federal. Os autores apresentaram os resultados das análises estatísticas realizadas a partir dos dados relativos a inquéritos da Polícia Federal que tiveram manifestação de denúncia ou arquivamento, em 2012. Trata-se de um, senão, o único trabalho de pesquisa que utilizou dados empíricos que podem servir para a construção de indicadores para as polícias judiciárias. Machado, Zacsksesk e Raupp (2016), de forma exploratória, utilizaram o tempo de tramitação do inquérito como uma das variáveis relevantes no estudo da atividade de investigação policial e apontaram a necessidade de futuras pesquisas para definir o motivo da morosidade do seu percurso.

Cumprе esclarecer que existem estudos ambientados em outros campos do conhecimento, como o direito ou a sociologia, acerca do inquérito policial, que discutem a sua legitimidade, discricionariedade e necessidade, entre outros temas correlatos. É comum que esses estudos apresentem manifestações favoráveis ou desfavoráveis ao instrumento de investigação, a depender do posicionamento ideológico do seu autor (AZEVEDO; VASCONCELLOS, 2011; RATTON, TORRES; BASTOS, 2011; MORAES, 2017; PIMENTEL JUNIOR, 2017; ZACCARIOTTO, 2017).

Ocasionalmente, nesses estudos, o vocábulo desempenho é utilizado como argumento para defender ou questionar a eficiência ou eficácia da investigação criminal feita por meio do inquérito policial. No entanto, esses estudos não apresentam evidências empíricas sobre o efetivo desempenho das polícias judiciárias. Eles se limitam a informar que o tempo de duração ou o número de casos não resolvidos refletem a ineficácia do instrumento de investigação, sem, entretanto, efetivar

pesquisa empírica para entender a atividade das polícias judiciárias, identificar os fatores que a influenciam ou para testar indicadores que sirvam para avaliar efetivamente o seu desempenho.

A inexistência de um sistema de monitoramento e gestão do desempenho preciso força os administradores das organizações que atuam na área da segurança pública a gerir crises sem as informações necessárias para tomada de decisão, e isso vem ocorrendo principalmente nos momentos em que questões vinculadas à segurança adquirem visibilidade (BEATO FILHO, 2001). No entanto, mesmo com a mudança de paradigma no contexto das políticas públicas de segurança ocorrida no País na última década, verifica-se, ainda, que persiste baixa qualidade na gestão da eficiência e efetividade de organizações que atuam no âmbito criminal, em especial nas polícias (MADEIRA; RODRIGUES, 2015), o que inclui as polícias judiciárias brasileiras.

A elaboração de uma política de gestão nas organizações policiais baseada em indicadores possibilitaria a avaliação do desempenho com o respaldo do método científico, podendo propiciar a melhoria do sistema de forma continuada, tendo em vista que não é possível gerenciar aquilo que não é medido (FERREIRA; RIGUEIRA, 2013). Nesse sentido, com base nas experiências vivenciadas pelas organizações policiais de outros países, com o ajustes necessários para se adequar à complexidade do sistema político do País (MOTTA, 2013), a NPM se apresenta como um paradigma de gestão pública que pode auxiliar as polícias judiciárias brasileiras no fomento de uma cultura de desempenho, com foco nos resultados, em termos de economia, eficiência, eficácia e qualidade do serviço (MATHIASSEN, 1999; GOMES, MENDES; CARVALHO, 2010), permitindo, assim, controle social (BARBERIS, 1998) e prestação de contas das atividades realizadas e dos serviços públicos prestados (HOOD, 1995).

5. CONCLUSÃO

A realização de pesquisas acerca da avaliação de desempenho das organizações policiais brasileiras, em especial nas polícias judiciárias, escopo do presente trabalho, possui relevância teórica, social e organizacional. O desempenho é um dos principais fenômenos

pesquisados, estando no centro de todos os modelos organizacionais, pois há a necessidade de se entender as circunstâncias e os motivos que impactam os resultados obtidos pelas organizações. O conhecimento científico produzido em relação ao desempenho pode ser aplicado pelas organizações para o seu desenvolvimento, buscando a efetividade, por meio do cumprimento dos seus objetivos, de modo mais eficiente. No âmbito das organizações públicas, estabelecer um sistema eficaz de indicadores de desempenho é fundamental para o exercício da gestão pública, o que refletirá na qualidade dos serviços prestados à sociedade.

Nesse sentido, a literatura aponta que gerir e avaliar o desempenho é fundamental para a melhoria dos serviços prestados por uma organização pública, como é o caso das polícias. No entanto, como visto, o País carece de indicadores e de dados para aferir o desempenho das suas polícias, entretanto, a realização de estudos a respeito das organizações policiais no Brasil é incipiente. A execução de pesquisas acerca do desempenho dessas organizações é essencial para identificar lacunas, consertar falhas e otimizar o seu desempenho.

O presente ensaio teórico apresentou o contexto da avaliação do desempenho das polícias judiciárias brasileiras. Foi verificado que não está claro como ele é aferido e constatada a carência de avaliações a respeito das ações dessas organizações. As atribuições dessas polícias são fundamentais para o combate à criminalidade e para evitar a impunidade, devendo ter indicadores adequados para avaliar o desempenho das suas atividades. Como visto, esforços para avaliar o desempenho dessas instituições existem, mas ainda não resultaram na construção, implementação e análise de ferramentas adequadas para mensurar o seu desempenho.

A NPM é um paradigma de gestão pública que tem por objetivo fomentar uma cultura de desempenho no setor público, com foco em resultados, para buscar eficiência, eficácia e qualidade do serviço público prestado. Em diversos países, a NPM encorajou organizações policiais a se tornarem mais transparentes para os cidadãos, medindo os seus resultados e os tornando públicos. A gestão e avaliação de desempenho foi encarada, nesses países, como um mecanismo que poderia auxiliar na substituição de estruturas organizacionais ineficientes e excessivamente burocráticas por um modelo mais empresarial, que, em tese, pode proporcionar o melhor

controle e a gestão das organizações policiais. Como discutido, vários são os exemplos de aplicação dos conceitos da NPM em diversas organizações policiais no mundo, que podem ser inspiração para as policiais judiciárias brasileiras, que necessitam, como visto, de uma melhor gestão de desempenho.

Uma agenda de pesquisa a respeito do desempenho das polícias judiciárias pode oferecer dados que auxiliem a criação de ferramentas de monitoramento e gerenciamento das atividades da Polícia Federal e das polícias civis, o que permitiria o aprimoramento das suas ações e resultariam na racionalização de recursos públicos e na melhoria dos serviços prestados. Assim, avaliar o desempenho das polícias judiciárias é uma pauta necessária no País, que pode incentivar o início da cultura de avaliação do desempenho nessas e em outras organizações que compõem o sistema de segurança pública brasileiro. Como apresentado ao longo do ensaio teórico, a NPM se apresenta com um conjunto de ferramentas que pode contribuir com os estudos e o aprimoramento da gestão do desempenho das polícias judiciárias brasileiras.

REFERÊNCIAS

ALACH, Zhivan. Towards a standard conceptual typology of public sector performance measurement. *Kōtuitui: New Zealand Journal of Social Sciences Online*, v. 12, n. 1, p. 56-69, 2017.

AMARAL, Bernardo Guidali. A Investigação Policial na Inglaterra e no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*, v. 10, n. 2, p. 267-301, 2019.

ANDERSEN, Lotte Bøgh; BOESEN, Andreas; PEDERSEN, Lene Holm. Performance in public organizations: Clarifying the conceptual space. *Public Administration Review*, v. 76, n. 6, p. 852-862, 2016.

ARANTES, Rogério Bastos; CUNHA, Luciana Gross Siqueira. *Polícia Civil e segurança pública: problemas de funcionamento e perspectivas de reforma*. Delegados de polícia. São Paulo: Sumaré, p. 96-139, 2003.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; VASCONCELLOS, Fernanda Bestetti de. O inquérito policial em questão: situação atual e a percepção dos delegados de polícia sobre as fragilidades do modelo brasileiro de investigação criminal. *Sociedade e Estado*, v. 26, n.1, p. 59-75, 2011.

BALLESTEROS, Paula Rodriguez. Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 8, n. 1, p. 6-22, 2014.

BARBERIS, Peter. The new public management and a new accountability. *Public administration*, v. 76, n. 3, p. 451-470, 1998.

BARBOSA, Emerson Silva. Funções de Polícia: o que faz a Polícia Federal Brasileira? *Revista Brasileira de Ciências Policiais*, v. 1, n. 1, p. 181-212, 2010.

_____. O devido processo penal e as garantias do contraditório e da ampla defesa no inquérito policial. *Sistema Penal e Violência*, v. 3, n. 1, p. 74-88, 2011.

BARTON, Harry; BEYNON, Malcolm. Targeted criteria performance improvement: An investigation of a “most similar” UK police force. *International Journal of Public Sector Management*, v. 24, n. 4), p. 356-367, 2011.

BARTON, Harry; VALERO-SILVA, Nestor. Policing in partnership: a case study in crime prevention. *International Journal of Public Sector*

Management, v. 26, n. 7, p. 543-553, 2013.

BEATO FILHO, Claudio Chaves. Políticas públicas de segurança e a questão policial. *São Paulo em perspectiva*, v. 13, n. 4, p. 13-27, 1999.

BEATO FILHO, Claudio Chaves. Informação e Desempenho Policial. *Teoria & Sociedade (UFMG)*, v. 7, p. 117-150, 2001.

BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz *et al.* A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. *São Paulo em perspectiva*, v. 18, n. 1, p. 119-131, 2004.

BOYNE, George A. What is public service improvement?. *Public administration*, v. 81, n. 2, p. 211-227, 2003.

BRAGA, Nice. The decision-making process in Brazilian organizations. *Revista de Administração Pública*, v. 21, n. 3, p. 35, 1987.

BRUNETTO, Yvonne; FARR-WHARTON, Rod. The commitment and satisfaction of lower-ranked police officers: Lessons for management. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, v. 26, n. 1, p. 43-63, 2003.

BUTTERFIELD, Reginald; EDWARDS, Christine; WOODALL, Jean. The new public management and the UK police service: The role of the police sergeant in the implementation of performance management. *Public management review*, v. 6, n. 3, p. 395-415, 2004.

CANO, Ignacio; DUARTE, Thais Lemos. As corregedorias dos órgãos de segurança pública no Brasil. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 8, n. 2, p. 84-108, 2014.

CAPUTO, Tullio *et al.* Assessing what police officers do “on the job”: toward a “public values” approach. *Policing: an international journal of Police Strategies & Management*, v. 41, n. 1, p. 70-83, 2018.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. Criação da base de indicadores de investigação de homicídios no Brasil. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 8, n. 2, p. 164-172, 2014.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão; GROSSI, Bruno. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do fundo nacional de segurança pública. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 1, n. 1, p. 6-20, 2007.

DEN HEYER, Garth. New public management: A strategy for democratic police reform in transitioning and developing countries. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, v. 34, n. 3, p. 419-433, 2011.

DICK, Gavin. PM. The influence of managerial and job variables on organizational commitment in the police. *Public administration*, v. 89, n. 2, p. 557-576, 2011.

DOOREN, Wouter. What Makes Organizations Measure? Hypotheses on the Causes and Conditions for Performance Measurement. *Financial Accountability & Management*, v. 21, n. 3, p. 363-383, 2005.

DUNLEAVY, Patrick; HOOD, Christopher. From old public administration to new public management. *Public money & management*, v. 14, n. 3, p. 9-16, 1994.

DURANTE, Marcelo Otton; BORGES, Doriam. Avaliação e desempenho em segurança pública. *Segurança, Justiça e Cidadania*. Ministério da Justiça, ano, v. 3, p. 63-86, 2011.

FADUL, Élvia *et al.* Administração pública no Brasil: reflexões sobre o campo de saber a partir da Divisão Acadêmica da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (2009-2013). *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 5, p. 1329-1354, 2014.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 20, p. 97-110, 2005.

FERNANDES JUNIOR, Ledimar *et al.* La criminalidade no Brasil: avaliação do impacto dos investimentos públicos e dos fatores socioeconômicos. *Espacio abierto: cuaderno venezolano de sociología*, v. 26, n. 2, p. 219-245, 2017.

FERREIRA, Bilmar Angelis de Almeida; RIGUEIRA, André di Lauro. Os indicadores-chave de desempenho como aliados da análise criminal. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 7, n. 2, p. 62-88, 2013.

FIGUEIRA, Marcelle Gomes. Proposta de uma matriz de indicadores para as ações de gestão de informação da SENASP. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 9, n. 2, p. 110-128, 2015.

FUNCK, Elin K.; KARLSSON, Tom S. Twenty-five years of studying new public management in public administration: Accomplishments and

limitations. *Financial Accountability & Management*, v. 36, n. 4, p. 347-375, 2020.

FUNKO, Ivana Sučić; VLAČIĆ, Božidar; DABIĆ, Marina. Corporate entrepreneurship in public sector: A systematic literature review and research agenda. *Journal of Innovation & Knowledge*, v. 8, n. 2, p. 100343, 2023.

GASSNER, Drorit; GOFEN, Anat; RAAPHORST, Nadine. Performance management from the bottom up. *Public Management Review*, v. 24, n. 1, p. 106-123, 2022.

GILLING, Daniel. Reforming police governance in England and Wales: managerialisation and the politics of organisational regime change. *Policing and society*, v. 24, n. 1, p. 81-101, 2014.

GOMES, Patrícia; MENDES, Silvia. Performance measurement and management in Portuguese law enforcement. *Public Money e Management*, v. 33, n. 1, p. 31-38, 2013.

GOMES, Patrícia; MENDES, Silvia; CARVALHO, João. O Balanced Scorecard como instrumento de medida de desempenho das forças policiais - estudo de casos. *Economia Global e Gestão*, v. 15, n. 2, p. 91-114, 2010.

GRATERON, Ivan Ricardo Guevara. Auditoria de gestão: utilização de indicadores de gestão no setor público. *Caderno de estudos*, n. 21, p. 01-18, 1999.

GUNDHUS, Helene O. I. Discretion as an obstacle: Police culture, change, and governance in a Norwegian context. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, v. 11, n. 3, p. 258-272, 2017.

HODGKINSON, Tarah; CAPUTO, Tullio; MCINTYRE, Michael L. Beyond crime rates and community surveys: a new approach to police accountability and performance measurement. *Crime Science*, v. 8, n. 1, p. 1-7, 2019.

HOLMBERG, Lars. Scandinavian police reforms: can you have your cake and eat it, too? *Police practice and research: An International Journal*, v. 15, n. 6, p. 447-460, 2014.

HOLMES, Jennifer; PIÑERES, Sheila Gutierrez; KIEL, Douglas. Reforming government agencies internationally: is there a role for the balanced scorecard? *International Journal of Public Administration*, v. 29, n.

12, p. 1125-1145, 2006.

HOOD, Christopher. The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, organizations and society*, v. 20, n. 2-3, p. 93-109, 1995.

HOQUE, Zahirul; ARENDS, Sharee; ALEXANDER, Rebecca. Policing the police service: A case study of the rise of “new public management” within an Australian police service. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, v. 17, n. 1, p. 59-84, 2004.

INDARTI, Erlyn. Strengthen security and public order: Accountability management in improving the quality of law enforcement. *Academic Journal of Interdisciplinary Studies*, v. 9, n. 2, p. 82-82, 2020.

JULNES, Patria de Lancer; HOLZER, Marc. Promoting the utilization of performance measures in public organizations: An empirical study of factors affecting adoption and implementation. *Public Administration Review*, v. 61, n. 6, p. 693-708, 2001.

KAI-TING, Michael Chiu. Development and impacts of a new performance management system in the Hong Kong police force. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, v. 35, n. 3, p. 468-490, 2012.

KEEL, Timothy G.; JARVIS, John P.; MUIRHEAD, Yvonne E. An exploratory analysis of factors affecting homicide investigations: Examining the dynamics of murder clearance rates. *Homicide studies*, v. 13, n. 1, p. 50-68, 2009.

KNIGHT, Gavin. M. The impact of loose coupling on police effectiveness. *Australian e New Zealand Journal of Criminology*, v. 50, n. 2, p. 269-281, 2017.

LAPSLEY, Irvine. The NPM agenda: back to the future. *Financial accountability & management*, v. 24, n. 1, p. 77-96, 2008.

LELANDAIS, Isabelle; BODSON, Julie. Mesure de la performance policière: expériences internationales. Centre international pour la prévention de la criminalité, 2007.

LÖFGREN, Karl *et al.* The Rise of a New Public Bureaucracy in New Zealand? *Administration & Society*, v. 54, n. 1, p. 57-86, 2022.

MABILA, Ndiphethe Olive; DORASAMY, Nirmala; WALLIS, Malcolm.

Job satisfaction in the royal Swaziland police service. A case study of Manzini and Hhohho regions. *Problems and perspectives in management*, v. 12, n. 3, p. 16-25, 2014.

MACHADO, Bruno Amaral; ZACKSESKI, Cristina; RAUPP, Rene Mallet. Tempos da investigação: o transcurso do inquérito policial no sistema de Justiça Federal. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, n. 124, p. 143-181, 2016.

MACKENZIE, Simon; HAMILTON-SMITH, Niall. Measuring police impact on organised crime: Performance management and harm reduction. *Policing: An International Journal of Police Strategies e Management*, v. 34, n. 1, p. 7-30, 2011.

MADEIRA, Lígia Mori; RODRIGUES, Alexandre Ben. Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 1, p. 3-21, 2015.

MAFANYA, Nosiphelele; MATSILIZA, Noluthando Shirley. Performance management practices in the South African police service in the Western Cape, South Africa. *Journal of Social Sciences*, v. 46, n. 1, p. 22-28, 2016.

MAILLARD, Jacques de. Police performance regimes and police activity: Compstat in Paris and London compared. *European Journal of Criminology*, v. 15, n. 5, p. 589-608, 2018.

MAILLARD, Jacques de; SAVAGE, Stephen P. Comparing performance: the development of police performance management in France and Britain. *Policing and society*, v. 22, n. 4, p. 363-383, 2012.

MAILLARD, Jacques de; SAVAGE, Stephen P. Performance mechanisms meet professional autonomy: performance management and professional discretion within police investigation departments. *Policing and Society*, p. 1-14, 2021.

MANN, Monique. New public management and the 'business' of policing organised crime in Australia. *Criminology e Criminal Justice*, v. 17, n. 4, p. 382-400, 2017.

MASON, David; HILLENBRAND, Carola; MONEY, Kevin. Are informed citizens more trusting? Transparency of performance data and trust towards a British police force. *Journal of business ethics*, v. 122, n. 2, p. 321-341, 2014.

MATHIASSEN, David. G. The new public management and its critics. *International public management journal*, v. 2, n. 1, p. 90-111, 1999.

MAYSTON, David J. Non-profit performance indicators in the public sector. *Financial Accountability e Management*, v. 1, n. 1, p. 51-74, 1985.

MEDEIROS, Mateus Afonso. Aspectos institucionais da unificação das polícias no Brasil. *Dados*, v. 47, p. 271-296, 2004.

MEIER, Kenneth J.; O'TOOLE JR, Laurence J. Public management and organizational performance: The effect of managerial quality. *Journal of Policy Analysis and Management: The Journal of the Association for Public Policy Analysis and Management*, v. 21, n. 4, p. 629-643, 2002.

MENDES, Regina Lúcia Teixeira. A invenção do inquérito policial brasileiro em uma perspectiva histórico comparada. *Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro*, v. 22, n. 1, p. 147-169, 2008.

MIRANDA, Luiz Henrique Nogueira Araujo. O valor probatório do inquérito policial. *De jure: revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*, v. 15, n. 27, 247-280, 2016.

MORAES, Rafael Francisco Marcondes de. A Defesa no Inquérito Policial. *Revista de Direito de Polícia Judiciária*, v. 1, n. 2, 49-100, 2017.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. O estado da arte da gestão pública. *Revista de Administração de Empresas*, v. 53, p. 82-90, 2013.

MURPHY, Peter; ECKERSLEY, Peter; FERRY, Laurence. Accountability and transparency: Police forces in England and Wales. *Public Policy and Administration*, v. 32, n. 3, p. 197-213, 2017.

OLIVEIRA, Marcus Vinicius Berno N.; MACHADO, Bruno Amaral. O fluxo do sistema de justiça como técnica de pesquisa no campo da segurança pública. *Revista Direito e Praxis*, v. 9, n. 2, p. 781-809, 2018.

O'TOOLE JR, Laurence J.; MEIER, Kenneth J. Modeling the impact of public management: Implications of structural context. *Journal of public administration research and theory*, v. 9, n. 4, p. 505-526, 1999.

_____. Public management, context, and performance: In quest of a more general theory. *Journal of public administration research and theory*, v. 25, n. 1, p. 237-256, 2015.

PARKER, Lee; MARTIN-SARDESAI, Ann; GUTHRIE, James. The

commercialized Australian public university: An accountingized transition. *Financial accountability & management*, v. 39, n. 1, p. 125-150, 2023.

PEIXOTO, Betânia Totino; LIMA, Renato Sérgio de; DURANTE, Marcelo Otton. Metodologias e criminalidade violenta no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 1, p. 13-21, 2004.

PIMENTEL JUNIOR, Jaime. Atos Probatórios no Inquérito Policial: elementos informativos, provas cautelares, não repetíveis e antecipadas. *Revista de Direito de Polícia Judiciária*, v. 1, n. 2, p. 9-47, 2017.

PINC, Tânia. Desempenho policial: treinamento importa. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 3, n. 1, p. 36-55, 2009.

PIRES, José Calixto de Souza; MACÊDO, Kátia Barbosa. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 1, p. 81-104, 2006.

POLLITT, Christopher. Is the emperor in his underwear? An analysis of the impacts of public management reform. *Public Management and International Journal of Research and Theory*, v. 2, n. 2, p. 181-200, 2000.

RAINEY, Hal G. *Understanding and managing public organizations*, 3. ed. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2009.

RAINEY, Hal G.; STEINBAUER, Paula. Galloping elephants: Developing elements of a theory of effective government organizations. *Journal of public administration research and theory*, v. 9, n. 1, p. 1-32, 1999.

RATTON, José Luiz; TORRES, Valéria; BASTOS, Camila. Inquérito policial, Sistema de Justiça Criminal e políticas públicas de segurança: dilemas e limites da Governança. *Sociedade e Estado*, v. 26, n. 1, p. 29-58, 2011.

RAUTIAINEN, Antti; URQUÍA-GRANDE, Elena; MUÑOZ-COLOMINA, Clara. Institutional logics in police performance indicator development: a comparative case study of Spain and Finland. *European Accounting Review*, v. 26, n. 2, p. 165-191, 2017.

REINER, Robert. Who governs? Democracy, plutocracy, science and prophecy in policing. *Criminology & Criminal Justice*, v. 13, n. 2, p. 161-180, 2013.

REYNAUD, Paula Debiasi; TODESCAT, Marilda. Avaliação de desempenho humano na esfera pública: estado da arte na literatura

internacional e nacional. *REGE-Revista de Gestão*, v. 24, n. 1, p. 85-96, 2017.

ROGERSON, Philip. Performance measurement and policing: Police service or law enforcement agency? *Public money & management*, v. 15, n. 4, p. 25-30, 1995.

SANTOS, Andersson Pereira dos.; GOMES, Adalmir de Oliveira. Desempenho de organizações policiais: revisão sistemática da literatura. *Revista do Serviço Público*, v. 72, n. 1, p. 262-291, 2021.

SILVA, Wellington Clay Porcino da. O Estabelecimento de Indicadores para a Polícia Judiciária. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*, v. 6, n. 2, p. 117-139, 2015.

SOEPARMAN, Stefan; GEURTZ, Casper; VAN DEN BRINK, Gabriel. Addressing the baseline or the frontline? The multiform character of credible police performance. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, v. 35, n. 4, p. 687-703, 2012.

SOUSA, Stenio Santos. Autonomia e Eficiência da Polícia Judiciária da União: vetores interdependentes e equipolentes para a concreção constitucional da Polícia Federal. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*, v. 6, n. 2, p. 161-190, 2015.

SOUZA, Renato Vieira de; REIS, Gilberto Protásio dos. O controle da polícia no Brasil: uma introdução ao controle científico da polícia. *O Alferes*, v. 20, n. 58, p. 11-61, 2005.

SOUZA, Renato Vieira de; REIS, Gilberto Protásio. Gestão para resultados na segurança pública em Minas Gerais: uma análise sobre o uso de indicadores na gestão da Polícia Militar e no Sistema de Defesa Social. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 5, n. 1, p. 206-220, 2011.

TIWANA, Neena; BASS, Gary; FARRELL, Graham. Police performance measurement: An annotated bibliography. *Crime science*, v. 4, n. 1, p. 1-28, 2015.

WATHNE, Christin Thea. New public management and the police profession at play. *Criminal Justice Ethics*, v. 39, n. 1, p. 1-22, 2020.

ZACCARIOTTO, José Pedro. Da efetividade e da eficácia da polícia judiciária no Estado Democrático de Direito brasileiro. *Revista de Direito de Polícia Judiciária*, v. 1, n. 2, p. 217-257, 2017.