

MAJOR QOPM SÉRGIO CORDEIRO DE SOUZA

INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DA POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ

Monografia apresentada ao Departamento de Contabilidade, do Setor de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Estratégia de Doutorado em Segurança Pública.

Orientador: Ten. Cel. QOPM César Alberto Souza

Orientadora Metodológica: Prof^a. Dr^a Helena de Fátima Nunes Silva

CURITIBA

2008

A minha mãe Tereza Poletto Cordeiro e a meu pai (in memorian) José Cordeiro de Souza, que tão sabiamente conduziram minha educação.

A Isabel, minha esposa, e aos meus filhos Giancarlo Cordeiro de Souza e Dayana Cordeiro de Souza (in memorian), que com sua compreensão e amor tanto contribuíram para mais esta conquista.

AGRADEDIMENTOS

A Deus Todo Poderoso, que nos concedeu a vida e a inspiração necessária para chegar ao final deste trabalho;

Aos nossos familiares, pelo carinho, paciência, amizade e confiança depositada em nós;

Aos nossos Coordenadores do Curso Superior de Polícia – CSP, pelo apoio incondicional e orientação de nossos trabalhos;

Aos nossos mestres da Universidade Federal do Paraná, pelo exemplo de sabedoria e cordialidade na consecução de nossos ensinamentos;

Aos nossos superiores e pares da gloriosa Polícia Militar do Paraná pelas informações prestadas;

Aos nossos colegas oficiais da gloriosa Polícia Militar do Paraná, oficiais de outros Estados e Delegados da Polícia Civil que se tornaram, ao longo deste trajeto de lutas e dificuldades, verdadeiros amigos e companheiros;

Finalmente, a todos que de alguma forma contribuíram para a realização deste trabalho.

*“Estudo significa: aplicação do espírito para aprender;
conhecimentos adquiridos através da aplicação;
trabalhos que precedem a execução de um projeto;
trabalho literário ou científico a cerca de um assunto;
exame, análise,; atenção ou cuidado especial.”*

Ferreira (1989)

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA.....	11
1.2 JUSTIFICATIVA.....	12
1.3 OBJETIVOS.....	13
2 LITERATURA PERTINENTE.....	14
2.1 CONHECIMENTO ORGANIZACIONAL.....	14
2.2 HISTÓRICO.....	18
2.3 ORGANIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES E AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO.....	30
2.3.1 Medição comparativa de desempenho.....	35
2.3.2 Utilização das informações coletadas.....	39
2.3.3 Importância das informações e <i>feedback</i>	42
2.3.4 Obstáculos na implementação da medição de desempenho.....	43
2.3.5 Implementação da visão.....	44
2.3.6 A gestão comunitária da segurança pública.....	45
2.3.7 Policiamento Comunitário na PMPR.....	54
2.3.7.1 Policiamento Ostensivo Volante – POVO.....	56
2.3.7.2 Policial com tríplice responsabilidade.....	56
3 METODOLOGIA.....	58
3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA.....	58
3.2 COLETA DOS DADOS.....	58
3.3 SISTEMATIZAÇÃO DOS DADOS.....	59
3.3.1 Identificação em outras policias militares dos instrumentos de avaliação.....	59
3.3.2 Instrumentos de medição comparativa de desempenho.....	61
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	62
5 PROPOSTA DE INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DA POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ.....	64
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	66
REFERÊNCIAS.....	68
APÊNDICE	72
ANEXO.....	74

LISTA DE ABREVIATURAS

BCS	- British Crime Survey
BID	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
BO	- Boletim de Ocorrência
COPS	- Office of Community Oriented Policing Services
EDUSP	- Editora USP
FBI	- Federal Bureau of Investigation
GIS	- Sistema de Informações Geográficas
GRE	- Graduate Record Examination
ICVS	- International Crime Victimization Survey
ILANUD	- Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente
ISER	- Instituto de Estudos da Religião
NCVS	- National Crime Victimization Survey
ONU	- Organização das Nações Unidas
PM	- Polícia Militar
PMMG	- Polícia Militar de Minas Gerais
PNAD	- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNDH	- Plano Nacional de Direitos Humanos
PNSP	- Plano Nacional de Segurança Pública
SAT	- Scholastic Aptitude Test
SENASP	- Secretaria Nacional de Segurança Pública
SUSP	- Sistema Único de Segurança Pública
UNICRI	- United Nations International Crime and Justice Research Institute

RESUMO

Pesquisa descritiva sobre instrumentos de avaliação da Polícia Militar do Paraná. Para a sistematização, foi realizada uma pesquisa bibliográfica exploratória fundamentada em obras de diversos autores na área de segurança pública que tratam das informações, avaliações e medidas de desempenho das organizações policiais. Destaca que a era da informação chegou provocando grandes mudanças nas organizações públicas e privadas. No caso da organização pública denominada Polícia Militar, a discussão sobre a mensuração da eficiência policial tem, de forma crescente, preenchido a agenda dos gerentes e administradores de segurança pública; que a violência está situada entre as principais preocupações dos habitantes das regiões metropolitanas brasileiras; que no plano internacional, durante décadas, as estatísticas criminais disponíveis se assentaram quase exclusivamente sobre registros oficiais do sistema de justiça criminal; que isso impunha uma série de limites ao conhecimento da magnitude e das circunstâncias dos crimes cometidos; que os registros policiais refletem apenas a parcela de delitos notificados pela população. Verifica-se que o foco na vítima e nas circunstâncias do crime fornece um outro ponto de vista para análise da criminalidade e da violência, especialmente para a formulação de políticas preventivas; que a utilização intensiva de tecnologia da informação tem promovido uma verdadeira revolução silenciosa nas polícias do mundo. A criação de unidade de análise de crimes tem se constituído num dos principais suportes para o desenvolvimento do policiamento comunitário. A política de gestão comunitária da segurança pública tem como premissa de que a comunidade conhece seus problemas de segurança pública; que a comunidade passa a ser o sujeito da prevenção. A secretaria Nacional de Segurança Pública vem buscando induzir os entes federativos, a melhores práticas de segurança pública (gestão comunitária). O geoprocessamento introduzido na PMMG inaugura o controle científico da polícia que trata das análises sobre os aspectos responsáveis pela eficiência dos serviços da polícia à sociedade e isso representou uma grande inovação no controle interno da polícia mineira. Na Polícia Militar do Paraná, em 2001 teve início o projeto de polícia comunitária, cujo principal objetivo é a aproximação do policial junto da comunidade. Mediante o estudo bibliográfico da polícia mineira que introduziu o geoprocessamento e o controle científico de polícia com vários indicadores de avaliação da eficiência dos serviços prestados à sociedade e com base em outros instrumentos de medição comparativa de desempenho dos órgãos policiais, foi desenvolvida uma proposta de avaliação conforme a filosofia do policiamento comunitário que tem como base a interatividade do policial com o cidadão. O resultado foi a coleta de dados através de um relatório de pesquisa junto da comunidade com os seus principais anseios na área de segurança pública, culminando com a implantação de uma proposta de instrumento de avaliação da polícia com objetivos a serem cumpridos pelo policial comunitário.

Palavras-chave: Instrumentos de avaliação; Informações; Medidas de desempenho; Organizações policiais.

ABSTRACT

Descriptive research on instruments of evaluation of the Military Police of Paraná. For the systemization, an exploratory bibliographical research was accomplished based in several authors' works in the public security area that treat of the information, evaluations and acting measures of the police organizations. It detaches that the era of the information arrived provoking great changes in the public and private organizations. In the case of the public organization denominated Military Police, the discussion on the mensuration of the policeman's efficiency has, in a growing way, filled out the calendar of the managers and public security administrators; that the violence is placed among the main concerns of the inhabitants of the Brazilian metropolitan areas; that in the international plan, during decades, the available criminal statistics settled almost exclusively on official registrations of the criminal court system; that this imposed a series of limits to the knowledge of the magnitude and of the circumstances of the committed crimes; that the police registrations just reflect the portion of crimes notified by the population. It is verified that the focus in the victim and in the circumstances of the crime supplies another point of view for analysis of the criminality and of the violence, especially for the formulation of preventive politics; that the intensive use of information technology has been promoting a true silent revolution in the police of the world. The creation of an unit of crimes analysis has been constituted in an of the main supports for the development of the community policing. The politics of community administration of the public security has as premise that the community knows their public security problems; that the community becomes the subject of the prevention. The National Department of Public Security is looking for to induce the federal beings to improve public security practices (community administration). The geoprocessing introduced in the Military Police of Minas Gerais inaugurates the scientific control of the police that treats of the analyses on the responsible aspects for the efficiency of the police services to the society and that represented a great innovation in the internal control of the police of Minas Gerais. In the Military Police of Paraná, in 2001, it began the project of community police, whose main objective is the policeman's approach to the community. By the bibliographical study of the police of Minas Gerais that introduced the geoprocessing and the police scientific control with several evaluation indicators of the efficiency of the services rendered the society and with base in other instruments of comparative measurement of the acting of police departments, an evaluation proposal was developed according to the philosophy of the community policing that has as base the interactivity between policeman and citizen. The result was the data collection through a research report on the community with their main wishes in the public security area, culminating with the implantation of a proposal of evaluation instrument of the police with objectives that will be accomplished by the community policeman.

Keywords: Evaluation instruments; Information; Acting measures; Police organizations.

1 INTRODUÇÃO

Atualmente o foco da organização pública e privada está voltado para a satisfação das necessidades daqueles que vão receber o produto e/ou serviço ofertado, ou seja, o cliente. A competitividade presente principalmente nas empresas privadas faz com que a definição do objetivo deva ser percebida pelas constantes avaliações da atuação e interação da organização junto das pessoas que serão atendidas.

A Polícia Militar, como organização pública, também teve que mudar para se adequar às novas exigências da sociedade. A partir de 1980, inicia inovações na área da segurança pública, com a substituição do serviço de radiopatrulha para a implantação dos módulos policiais fixos distribuídos estrategicamente na cidade de Curitiba, Região Metropolitana e interior do Estado. Essa descentralização do policiamento ostensivo-preventivo possibilitou que o Policial Militar permanecesse trabalhando por muito tempo num mesmo bairro e fosse conhecido da população havendo, portanto uma maior interação entre polícia e povo.

Atualmente, defende-se o Policiamento Comunitário como estratégia mais imediata para solucionar as deficiências identificadas na organização na medida em que, além de significar mudanças de atitudes, é uma nova forma de relacionamento entre polícia e sociedade civil, baseada na confiança, na compreensão e no respeito.

A partir de 1990 o Policiamento Comunitário redefiniu os serviços policiais prestados à comunidade, quando houve uma aproximação maior do policial com a população e, a partir de então, alguns policiais militares desenvolveram programas de Polícia de Resultado que tem como princípios norteadores de sua ação: a regionalização e descentralização das atividades de policiamento ostensivo; a utilização de ferramentas de geoprocessamento da violência, criminalidade e análise das características socioeconômicas das subáreas das companhias; avaliação de resultados e estabelecimento de metas quantitativas a serem atingidas e o desenvolvimento de parcerias por meio dos Conselhos Comunitários de Segurança no ano de 1983.

Este trabalho tem como base uma pesquisa bibliográfica sobre diversos autores nacionais e internacionais que tratam da avaliação da eficiência policial no combate à criminalidade e também em relação à complexidade das situações com as quais as organizações policiais lidam.

A escolha do enfoque e instrumental metodológico da pesquisa apóia-se em alguns estudos anteriores de avaliação de organizações policiais no exterior e também no Brasil.

O trabalho é resultado da estrutura de um discurso científico que é iniciado pela introdução (capítulo um), que apresenta um breve panorama sobre as temáticas das organizações públicas e entidades do Estado, além de destacar o problema referente à presente pesquisa. Este capítulo encerra com a apresentação dos objetivos e a justificativa que nortearam esta investigação.

O capítulo dois é reservado para a literatura pertinente, ou seja, a uma abordagem teórica sobre os principais assuntos relacionados à pesquisa. Está subdividido em três seções: Conhecimento Organizacional, Histórico e Organização das Informações e Avaliação de Desempenho.

O capítulo três apresenta a metodologia da pesquisa indicando a sua caracterização, o seu conteúdo com uma breve descrição sobre a avaliação das organizações policiais e a importância do Controle Científico da Polícia para o êxito da Democracia e os procedimentos metodológicos para alcançar os objetivos propostos.

No capítulo quatro, são apresentados e analisados os resultados do trabalho com base no levantamento bibliográfico pesquisado.

Em seguida, no capítulo cinco, são apresentadas as propostas.

E, finalmente, no capítulo seis, são apresentadas as considerações finais.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Partindo do pressuposto de que há uma natural habilidade da fiscalização policial, devido à própria natureza dos delitos, os fenômenos sociológicos são mutáveis e geograficamente dinâmicos, cuja prática de delitos pode ser desestimulada por uma fiscalização mais intensa dos organismos policiais, mas não completamente evitada.

Dentro de uma margem maior de probabilidade de os policiais extrapolarem os limites da lei de sua atuação é que ocorre a violência policial, cujos agentes do Estado, responsáveis pela aplicação da lei, praticam a chamada criminalização da marginalidade, com o objetivo de contenção de classes potencialmente perigosas, integradas por cidadãos economicamente menos favorecidos.

Essa atitude da Polícia teria como explicação a ausência de controle por parte dos comandos policiais e, em certo sentido, o incentivo por comandante a práticas violentas de seus subordinados para serviço de contato com as classes mais pobres, motivo pelo qual o país figurava em 1979 como uns dos destaques negativos do continente americano em termos de violações dos direitos humanos. Isso colocou no centro dos debates as medidas que seriam necessárias para a mudança desse quadro, o ajustamento das instituições de segurança e justiça aos procedimentos característicos da Democracia, que passa pela avaliação e controle do trabalho policial. As pesquisas apontaram para a conversão da atuação dos policiais a padrões compatíveis com os direitos civis, o combate à corrupção e a melhoria da relação dessas organizações com a comunidade.

Dentre os desafios ao alcance dessas políticas está a superação do paradigma segundo o qual a Polícia, no Brasil, foi muito utilizada como instrumento poderoso de dominação de classe. As políticas sociais devem ser implementadas não porque os pobres constituem um perigo permanente para a segurança ou venham a ser classes perigosas, mas porque um país democrático e justo não pode existir sem tais políticas.

No mundo atual, a gestão de segurança pública e da defesa social está cada vez mais focada na prevenção do crime e da violência e a avaliação do papel da polícia para tratar dos fenômenos sociais. Seria um meio para a efetiva mudança dessa tradição perversa e antinatural à Democracia.

Diante do panorama apresentado, um problema a ser resolvido é como propor os instrumentos de avaliação para melhoria dos serviços à sociedade?

1.2 JUSTIFICATIVA

A principal motivação para a realização desta pesquisa é a contribuição para o enriquecimento dos estudos e debates sobre o controle da Polícia, além de contribuir com a restrita bibliografia a respeito dessa temática e tentar refletir sobre como o Estado Democrático brasileiro gerencia o poder de suas polícias.

Também é significativo salientar o vínculo entre o controle da Polícia e Democracia, cuja verificação preliminar é essencial para se fixar a importância do tema para o Estado e a sociedade, produtor e destinatária, respectivamente, dos serviços de segurança pública e, por isso, interessados diretos na garantia de que a

ação da Polícia esteja sempre sob controle, para que eficiência não se confunda com arbitrariedades que maculem direitos e garantias fundamentais, como a liberdade e a vida.

Além disso, um dos principais resultados do trabalho será a proposta de um instrumento de avaliação a ser disponibilizado para a Polícia Militar do Paraná, possibilitando aos seus gestores uma avaliação do seu desempenho institucional junto à sociedade.

Com este estudo espera-se que a avaliação e controle da Polícia constituam mecanismos que assegurem a transparência no seu funcionamento e permitam a obtenção da adequação entre o comportamento policial e os objetivos da comunidade.

1.3 OBJETIVOS

O objetivo geral deste trabalho é propor um instrumento de avaliação para a Polícia Militar do Paraná.

Em decorrência disso, tem-se os seguintes objetivos específicos:

- a) Identificar em outras Polícias Militares os instrumentos de avaliação;
- b) Analisar os instrumentos e apontar aqueles mais afetos à Polícia Militar do Paraná;
- c) Elaborar uma proposta de instrumento.

2 LITERATURA PERTINENTE

A literatura pertinente ao presente trabalho se constitui de uma abordagem sobre o principal objeto de estudo: Conhecimento Organizacional, Histórico e Organização das Informações e Desempenho dos Órgãos Policiais.

2.1 CONHECIMENTO ORGANIZACIONAL

O conhecimento organizacional é abordado por Fresneda (1998), que destaca a necessidade de mudança em que a era da informação chegou provocando grandes mudanças nas organizações privadas, tais como: incríveis aumentos de produtividade, *downsizing*, reengenharia, formas criativas e diferenciadas de se fazer negócios, especialmente na área de serviços dirigida a clientes, uso intensivo de tecnologia da informação (TI) e muitas outras mudanças significativas. Conseqüentemente, essas organizações estão passando por um drástico e rápido processo de reorientação e reestruturação, tendo em vista que os modelos organizacionais existentes (idealizados há mais de cem anos) se exauriram, não gerando respostas satisfatórias às necessidades e expectativas da sociedade moderna (leiam-se clientes e competidores globais).

Como implicações, novos modelos de organização estão surgindo, muitos dos quais estão transformando completamente a noção atual do que seja uma Corporação, uma Empresa, uma Instituição Pública entre outros conceitos. Essa nova organização é voltada para atingir as necessidades e expectativas dos clientes com alta qualidade e produtividade, utilizando-se de uma estrutura organizacional leve baseada em equipes e processos de trabalhos horizontais, com o mínimo de estrutura hierárquica e de camadas gerenciais (FRESNEDA, 1998).

O setor público não poderia ficar impassível a essas mudanças, uma vez que a sociedade (leia-se contribuintes) está cada vez menos interessada em arcar com os custos de estruturas não efetivas, ineficientes, as quais não provêem os produtos e serviços esperados pelos seus diversos segmentos. Somada a esses fatores, existe a necessidade de equilibrar o orçamento público, o que requer não só o repensar do papel do Estado, mas também a reestruturação e transformação das organizações públicas (OPs). Diante desse quadro, vários países iniciaram programas de reforma do Estado, tais como o *National Performance Review* nos

EUA (*National Performance Review, 1993*) e o Programa de Reforma do aparelho do Estado (Câmara da Reforma do Estado, 1995) no Brasil, para citar alguns exemplos.

Desta forma há de se repensar ou, como afirmam certos especialistas da área, é preciso "reinventar" o setor público propondo novos fins, formas de organização, estruturação e operação das instituições públicas com vistas ao atendimento das necessidades e expectativas da sociedade, cujos clientes são os cidadãos do país, contribuintes ou não.

Uma alternativa possível para a reinvenção de uma instituição pública pode ser viabilizada pelo tratamento organizado e sistemático e a utilização intensiva do recurso informação. Sem as informações, os executivos da organização pública não saberão se a organização está seguindo o caminho correto e a velocidade adequada, dificultando sobremaneira ou mesmo inviabilizando a medição da quantidade/qualidade dos resultados planejados para aquela organização pública específica. Este fato dificultaria, ou não possibilitaria, aos cidadãos e/ou órgãos externos de controle avaliar a organização pública.

Uma das grandes revoluções que a informação provocou nas organizações modernas foi a possibilidade de se projetar e de se implantar novas formas de organização do trabalho. Transformar uma organização significa implementar alterações profundas, muitas vezes radicais, sobre o *status quo* existente. No cerne das mudanças organizacionais está a dos recursos humanos da organização. Qualquer processo de transformação, que não leve em consideração os recursos humanos envolvidos em primeiro lugar, tem grandes chances de fracassar.

A gestão de mudanças inclui a orquestração de um conjunto de atividades que objetivam a redução da resistência e aumenta o comprometimento dos recursos humanos com o futuro desejado. Ela é importante e necessária para que as pessoas adotem novos processos e tecnologias associadas de acordo com o planejado, de forma a realizar os benefícios esperados. Portanto: informar, envolver, convencer e comprometer os recursos humanos da organização de forma a minimizar as barreiras humanas organizacionais contra as mudanças que visam levar a Organização Pública ao Estado futuro desejado, ou seja, a gestão da mudança, é um componente importantíssimo dentro da proposta.

No caso da Organização Pública denominada Polícia Militar, a discussão sobre a mensuração da eficiência policial tem, de forma crescente, preenchido a agenda dos gerentes e administradores de segurança pública.

Dada a complexidade que o tema segurança pública suscita no Brasil, rapidamente está se desenvolvendo o consenso de que a polícia é apenas uma das agências encarregadas do controle da criminalidade e violência que, em muitas situações, sequer é a mais importante (BEATO, 1999). Uma das conseqüências desta concepção tem se revelado extremamente controversa, pois tem se passado rapidamente à outra de que ela não teria nada a ver com as taxas de criminalidade, dado que os determinantes mais relevantes do crime estariam sob encargo de outras agências do Estado. Isto é extremamente conveniente, especialmente aos gerentes mais ortodoxos das organizações policiais, pois os exime de responsabilidade sobre os fins últimos das organizações policiais, relegando suas atividades à organização e gerenciamento de atividades internas, tais como alocação de recursos humanos e materiais de acordo com propósitos puramente administrativos.

Por outro lado, trata-se de uma crença que não é de todo destituída de fundamento cognitivo. Um dos resultados mais notáveis a este respeito foi o experimento de Kansas City, nos anos 70, cujos resultados causaram grande surpresa nos administradores de polícia. As taxas de criminalidade ou a satisfação do público permaneciam inalteradas se as patrulhas dobrassem, triplicassem, ou fossem simplesmente suprimidas (KELLING, 1983), porém todas as chamadas eram atendidas. A par desta orientação, alguns estudos recentes têm se encarregado de mostrar como as intervenções mais eficazes no controle da criminalidade estão não nas estratégias repressivas, mas no plano da prevenção. Assim, modelos de custo benefício são utilizados para mostrar como o tratamento de viciados em cocaína pode ser sete a dez vezes mais barato do que as atuais estratégias repressivas de controle em países produtores, interdição de fronteiras ou repressão doméstica (RYDELL; EVERINGHAM, 1995).

Da mesma maneira, programas de incentivo à graduação escolar podem ter quase o mesmo resultado em termos de redução de crimes que a adoção de uma legislação extrema e a um custo dez vezes menor. Toda essa discussão tem a ver com a seguinte questão: afinal, qual o impacto que a polícia exerce sobre as taxas de criminalidade? A conseqüência mais imediata será com a legitimidade de se utilizar taxas e índices de criminalidade como critérios de eficiência.

É verdade que diversos estudos corroboram a afirmativa de que muitas soluções para as mazelas reativas à segurança encontram-se em outras mãos que

não de policiais. Isto não significa, de forma alguma, que a atuação da polícia seja irrelevante para o controle da criminalidade. Para exemplificar, vamos tomar algumas evidências a respeito do impacto da greve dos policiais em 1997 sobre as taxas de criminalidade em Belo Horizonte. São dados interessantes tomados mês a mês a partir de 1995, quando houve um contínuo crescimento da dramática situação vivida pelos centros urbanos brasileiros nos últimos anos. No período de maio a agosto de 1997, entretanto, houve um recrudescimento do número de ocorrências muito além do esperado pelos coeficientes vigentes até então. De uma média mensal de 578 ocorrências de crimes violentos, passa-se neste curto período de quatro meses para uma média de 1307, ou seja, um aumento de mais de 120% no número de crimes.

A duração da greve foi de quinze dias (13 a 27 de junho de 1997). O período de deteriorização da ação policial iniciou-se no mês de maio e estendeu-se ao mês de agosto, mas não se reflete da mesma maneira nos diferentes tipos de crimes. Os homicídios permaneceram relativamente estáveis ao longo do período, obedecendo apenas a um crescimento vegetativo.

Segundo Bratton e Knober (1998) e Silva Filho (2000), os homicídios são delitos, em sua maioria, impermeáveis à ação policial, pois muitas vezes são cometidas em ambientes domésticos ou por pessoas conhecidas. Além disso, são delitos sensíveis à influência de fatores de natureza cultural na composição das motivações envolvidas. O mesmo não ocorre em relação a alguns delitos específicos: assaltos a transeuntes, supermercados, mercearias e padarias são mais suscetíveis à ação policial. Conseqüentemente, podem ser um bom indicador de sua eficiência ou, no caso aqui analisado, do impacto da organização policial sobre os crimes específicos.

O número de assaltos a padarias e supermercados cresceu 3,5 vezes durante este período, partindo de um número de 45 ocorrências mensais para alcançar o patamar de 160 durante os dias da greve. O mesmo ocorreu em relação aos assaltos contra transeuntes, uma média de 200 ocorrências mensais que saltam para 550 nos dias de paralisação. Estes dados reforçam de forma incisiva o alcance que a polícia tem no controle da criminalidade violenta, especialmente contra o patrimônio.

Para certos tipos específicos de delitos, a atuação da polícia pode ser fundamental, embora não exclusiva. Os dados demonstram como a atuação da

polícia sobre as taxas de criminalidade é relevante, desde que enfocada para problemas específicos, pois sua atuação é decisiva como fator inibidor de variáveis ambientais. Quando se utilizam *estratégias voltadas para crimes específicos* (GOLDSTEIN, 1990), é possível obter resultados positivos.

A literatura mais recente a respeito do impacto da polícia sobre o crime tem ressaltado que diminuições são alcançadas não através da presença passiva de policiais e de ações não focalizadas como tradicionalmente têm sido feitos, mas por intervenções proativas e orientadas para objetivos específicos (HOOVER, 1998).

Assim, o resultado de um programa ou estratégia bem sucedida de ação policial será, muitas vezes, o não acontecimento de algo. A ausência de crimes pode ser justamente um dos melhores indicadores da excelência da ação policial. Contudo, nossos gerentes de polícia centralizam suas atenções a indicadores de produção (*outputs*), tais como apreensão de armas, número de prisões efetuadas, de operações realizadas etc. Não é ainda muito claro como isto redundaria em resultado na forma de diminuição de crimes. Operações de apreensões podem estar dirigidas a locais e pessoas erradas e pontos de bloqueio podem ser feitos nos horários e locais em que eles são desnecessários.

O ponto a ser destacado aqui é que, ao contrário do freqüentemente alardeado por alguns “especialistas”, é perfeitamente lícito e até mesmo desejável tomarmos taxas de criminalidade focalizadas, e limitadas a contextos específicos, como parâmetros de avaliação da atividade policial. A questão não é qual a influência da polícia sobre o crime, mas em como a obsessão com formas ortodoxas de atuação policial tem sido ineficaz no controle da criminalidade.

Mais relevante ainda para a argumentação deste *paper* é a centralidade que sistemas de informações passam a ter neste caso, pois a identificação de problemas criminais específicos depende das análises efetuadas.

2.2 HISTÓRICO

A violência, segundo Lemgruber (2001), está situada entre as principais preocupações dos habitantes das regiões metropolitanas brasileiras há pelo menos duas décadas e tem se tornado um problema de gravidade crescente em muitas cidades. Só no final dos anos 90 se observa o surgimento das primeiras experiências de segurança pública baseadas em diagnósticos de criminalidade,

planejamento e avaliação.

Salvo poucas exceções, o que se costuma chamar de política de segurança não tem correspondido a estratégias planejadas, com prioridades e metas definidas a partir de diagnósticos precisos dos problemas a enfrentar, restringindo-se, quase sempre, a intervenções reativas, assistemáticas, guiadas pelos problemas imediatos e pelas pressões da chamada opinião pública. Em consequência, as avaliações de eficácia, quando existem, limitam-se à exibição do comportamento positivo desse ou daquele indicador criminal, do aumento do número de prisões e apreensões de drogas e de armas, da divulgação na mídia de ações policiais espetaculares (ou desastrosas), da apresentação de respostas de curto prazo para problemas conjunturais.

Na esfera nacional, confirmando a tendência às respostas voluntaristas e desarticuladas, em junho de 2000, sob o impacto do seqüestro do ônibus 174, no Rio de Janeiro (quando o país acompanhou em cadeia de televisão as longas horas de negociação e a morte de uma das vítimas, resultante de uma operação policial mal sucedida), o governo federal fez conhecer o primeiro projeto de política de segurança em âmbito nacional, o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP).

O Plano – um conjunto de 124 medidas apresentadas em compromissos genéricos e situadas no mesmo patamar, sem definição de prioridades, metas quantificadas, cronograma, critérios para o desembolso de recursos e para a avaliação do desempenho dos Estados – tinha defeitos ainda mais graves: não indicava os caminhos para abordar a violência e a criminalidade e não articulava as esferas de ação repressiva (dos órgãos de segurança) ao conjunto de ações preventivas, relativas a programas sociais focados e integrados.

O Plano Nacional de Segurança refletiu também, de alguma forma, na escassez de experiências públicas consolidadas, de pesquisas acadêmicas e de massa crítica na formulação de políticas de segurança. Mais do que isso, a fragilidade do primeiro esforço nacional para enfrentar o problema da violência expôs a ausência de uma “cultura de segurança” enraizada na sociedade, nos meios de comunicação e, mesmo, entre os setores identificados com os direitos humanos e a democracia. Até hoje, no Brasil, direito à segurança não tem sido entendido no mesmo sentido que direito à saúde, à educação ou ao saneamento – aos quais se associa a necessidade de políticas públicas correspondentes.

No plano internacional, segundo Cerqueira, Lemgruber e Musumeci (2000),

tradicionalmente, durante décadas, as estatísticas criminais disponíveis se assentaram quase que exclusivamente sobre os registros oficiais do sistema de justiça criminal (polícias, promotoria, sistema judiciário e penitenciário), com algum aporte acessório de dados do sistema de saúde, relativos à mortalidade e morbidade hospitalar por causas violentas. Isso impunha sérios limites ao conhecimento da magnitude, da natureza e das circunstâncias dos crimes cometidos, basicamente, por quatro motivos.

Em primeiro lugar, os registros policiais refletem apenas a parcela de delitos notificada pela população, que varia de acordo com o grau de confiança que ela deposita nas instituições policiais e judiciárias, com a avaliação subjetiva da gravidade de cada tipo de crime, com os custos da notificação (deslocamento até a delegacia, embaraços decorrentes do envolvimento num processo criminal), com os constrangimentos sociais e psicológicos associados a vitimização por certos tipos de delitos (estupro, conto-do-vigário etc.) e, no caso de crimes contra a propriedade, com o fato de os bens perdidos estarem ou não cobertos por seguro patrimonial.

Em todos os países, sobretudo naqueles onde é baixa a credibilidade das agências policiais e judiciárias, a chamada cifra obscura – quantidade de crimes que não chegam ao conhecimento da polícia – tende a ser muito elevada, salvo para algumas categorias específicas de delitos, o que compromete o embasamento empírico tanto da análise da criminalidade, quanto da formulação de políticas de segurança preventivas e repressivas.

Calcula-se, por exemplo, que, na América Latina, os crimes notificados à polícia correspondiam, em 1999, a não mais que 20% do total de crimes ocorridos. Mesmo nos EUA calculava-se que a percentagem do total de delitos notificada à polícia nesse mesmo ano não passava de 36,3%. E, como alguns tipos de crimes são muito mais notificados do que outros, resultam, além da perda quantitativa geral, um enviesamento das estatísticas oficiais na direção de certos tipos de delitos, não necessariamente os mais graves, nem os que mais afetam a qualidade de vida de toda a população.

Em segundo lugar, ao problema da subnotificação por parte das vítimas acrescenta-se o do sub-registro por parte da própria polícia, decorrente não apenas de eventuais práticas corruptas (por exemplo, omissão do registro em troca de suborno), mas também de filtros da cultura institucional. Devem-se considerar, também, as atividades de mediação e arbítrio de conflitos realizados informalmente

por policiais, que implicam no não registro de diversos tipos de crimes, mesmo daqueles que chegam ao conhecimento da polícia.

No caso das Polícias Militar e Civil do Rio de Janeiro, por exemplo, conflitos domésticos, de vizinhança e de rua – muitas vezes envolvendo ameaças e lesões corporais – são freqüentemente resolvidos sem transformar-se em ocorrências, ou, quando muito, constam das estatísticas da PM como ocorrências “encerradas no local”, sem qualquer outra especificação que permita conhecer a natureza e as circunstâncias dos eventos que lhes deram origem.

O terceiro motivo é que, além das perdas quantitativas representadas pela cifra obscura e pelo que poderíamos chamar de cifra opaca (crimes notificados, mas não registrados), as informações provenientes do sistema de justiça criminal sofrem de um viés qualitativo com impactos nada desprezíveis sobre o tipo de conhecimento que se pode ter dos fenômenos da criminalidade e da violência: trata-se de dados produzidos tendo como foco central a figura da pessoa infratora e, como objetivo último, a identificação e punição de possíveis culpados/as.

A seletividade e os estereótipos presentes na categorização de pessoas suspeitas; o maior interesse pela caracterização do/a criminoso/a do que pelo da vítima ou das circunstâncias do crime; os filtros que o próprio formulário de registro, orientado para a investigação criminal, impõem à narrativa da vítima e das testemunhas; a pré-codificação dos eventos relevantes para o sistema; e a interferência direta dos mecanismos de administração da justiça na produção dos registros oficiais são algumas das obliquidades embutidas nas estatísticas provenientes das instituições policiais e judiciárias, seja no Brasil ou em outras partes do mundo.

Por último, como as informações produzidas pelo sistema de justiça criminal são fortemente enviesadas pela lógica punitiva, os dados mais detalhados de que se dispõe sobre autores e motivações dos delitos provêm da observação de uma ínfima parcela dos/as criminosos/as processados/as e condenados/as pelo sistema.

Mencione-se como referência que, nos EUA, país com uma das mais altas taxas de encarceramento do mundo, somente 3% dos crimes violentos ocorridos em 1994 resultaram em penas de prisão; na Inglaterra e no País de Gales, essa proporção, medida em 1997 para todos os tipos de delito, não passava de 0,3% – o que indica a baixíssima representatividade da amostra de pessoas infratoras observável no interior do sistema penitenciário, mesmo em países onde a justiça tem

um grau de eficiência operacional comparativamente elevado.

Perde-se, assim, grande parte do conhecimento sobre a autoria, as motivações e as dinâmicas de delitos e conflitos, sobretudo daqueles em que existe relação prévia entre vítima e agressor/a (violência doméstica, crimes sexuais na escola, no local de trabalho etc), por força de uma ótica de registro e de análise centrada, primordialmente, na figura do criminoso.

Segundo Lemgruber (2001), em vista de todos os problemas mencionados, ganhou relevância crescente, a partir dos anos 70, um outro instrumento para a mensuração e caracterização dos fenômenos de criminalidade e violência conhecida como pesquisa de vitimização, que consiste em *surveys* domiciliares periódicos, com amostra representativa da população, dos quais se obtém dados sobre número e características dos crimes sofridos num determinado período de referência. Esse instrumento – embora também padeça de limitações – possibilita uma significativa ampliação quantitativa e qualitativa do universo de informações utilizáveis no conhecimento dos referidos fenômenos de crimes; em segredo, em virtude de constrangimentos psicológicos, sociais e morais.

O foco na vítima e nas circunstâncias dos crimes fornece, portanto, um outro ponto de vista para a análise da criminalidade e da violência, especialmente relevante para a formulação de políticas preventivas, permitindo traçar mapas de risco, identificar grupos mais expostos a determinados tipos de delitos, estimar a freqüência dos pequenos crimes cometidos cotidianamente – que, sendo os mais numerosos, em geral têm grande impacto sobre o sentimento de insegurança da população – e trazer à luz manifestações e facetas da violência fortemente sub-representadas nos registros oficiais, como as violências doméstica, sexual, racial, policial. Além de complementarem e corrigirem quantitativa e qualitativamente os dados oriundos desses registros, as pesquisas de vitimização constituem também um importante instrumento para avaliar a eficácia do sistema de justiça criminal, na medida em que possibilitam o cálculo das chamadas taxas de atrito – indicadores das perdas que ocorrem em cada etapa de funcionamento do sistema.

Sem estimativas do total de crimes ocorridos, derivadas dos *surveys* domiciliares, não se têm parâmetros para conhecer as parcelas efetivamente capturadas pelo sistema, nem identificar onde se situam os principais gargalos alimentadores da impunidade.

Nos Estados Unidos, desde 1973, o próprio Departamento de Justiça

coordena a realização de *surveys* anuais de vitimização, em amostra nacionalmente representativa de cerca de 50 mil domicílios e cerca de 100 mil pessoas entrevistadas com idade igual ou superior a 12 anos. As estimativas decorrentes do NCVS (National Crime Victimization Survey) fornecem um dos critérios oficiais para medir a criminalidade, juntamente com os Uniform Crime Reports, sistema de registro das ocorrências policiais, padronizado em todo o país e centralizado pelo FBI. Além disso, o Departamento de Justiça e o COPS (Office of Community Oriented Policing Services) desenvolveram um *software* para que localidades e instituições possam realizar *surveys* mais freqüentes por telefone, garantindo a comparabilidade com os dados do NCVS.

Outro exemplo de pesquisa nacional realizada regularmente é o British Crime Survey (BCS), que se iniciou em 1982, abrangendo Inglaterra, Escócia e País de Gales (desde 1988, apenas Inglaterra e Gales), e que segue um padrão semelhante ao NCVS dos EUA, mas com periodicidade bianual. Em 1989, o organismo das Nações Unidas, voltado para a pesquisa sobre criminalidade e justiça (Unicri – United Nations International Crime and Justice Research Institute) passou a realizar um *survey* internacional de vitimização, abrangendo inicialmente cidades importantes de 15 países e chegando, em 1996 – o último dos três já concluídos – a abarcar 35 países de diversos continentes, com expectativa de totalizar 100 cidades de 56 países na pesquisa ainda em curso, iniciada em 2000.

Desde 1978, a ONU efetuava levantamentos sobre crimes e sistemas de justiça criminal, mas com base em dados oficiais fornecidos pelos governos, que não proporcionavam medidas confiáveis para comparações internacionais, em função dos problemas que mencionamos anteriormente (subnotificação etc), agravados pelas diferenças nos critérios de definição legal dos delitos de um país para outro.

O ICVS (International Crime Victimization Survey) transformou-se, assim, num novo instrumento para avaliar a magnitude e evolução dos problemas de segurança pública em várias cidades do mundo e uma referência para pesquisas nacionais e locais que almejem comparabilidade internacional.

No Brasil, além de algumas perguntas anexas a PNAD de 1988, não se realizou até hoje nenhum outro *survey* de vitimização em âmbito nacional. As iniciativas empreendidas nesse campo restringem-se a pesquisas nos municípios ou regiões metropolitanas do Rio de Janeiro, São Paulo, Recife ou Vitória – quatro delas realizadas pelo Ilanud (Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para a

Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente), seguindo a metodologia do ICVS, e as demais baseadas em recortes e métodos distintos de investigação.

Assim, como não se pode determinar a dimensão da subnotificação no Brasil (taxa obscura) pela falta de pesquisas de vitimização regulares, é igualmente impossível avaliar nossa taxa de atrito. Lembremos que esse indicador expressa as perdas que ocorrem em cada etapa do sistema medida pela diferença entre o número de crimes cometidos, conhecidos através de pesquisas de vitimização, e o de crimes cujos autores/as são condenados/as a uma pena privativa de liberdade.

Estudando as taxas de atrito é que se torna possível dimensionar e localizar as perdas nas várias etapas do sistema de justiça criminal. Monitorar essas taxas – e seu desempenho em séries que podem corresponder a políticas de segurança implantadas em períodos determinados – é a forma mais segura de avaliar o desempenho dos órgãos de segurança e de todo o sistema de justiça criminal.

Do pouco que se conhece no Brasil sobre a distância entre os crimes reais e os registrados, resultados da pesquisa realizada pelo ISER (Instituto de Estudos da Religião) e pela Fundação Getúlio Vargas, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, em 1996, confirmaram que, mesmo em relação a crimes violentos, a subnotificação é muito alta. Nos casos de roubo, por exemplo, 80% das vítimas não comunicaram o crime à polícia. “Não acredita ou tem medo da polícia” foi o motivo que as pessoas entrevistadas alegaram com maior freqüência para explicar o não-registro dos crimes. Levando-se em conta o que o sociólogo Ignácio Cano constatou em seu trabalho sobre o uso da força letal pela polícia no Rio de Janeiro e os resultados dos relatórios da Ouvidoria de Polícia do mesmo estado, não é difícil entender porque a população teme as instituições policiais e não confia nelas. O estudo de Cano mostra, por exemplo, que as forças policiais no estado do Rio de Janeiro matam mais do que a soma de todas as polícias de todos os estados norte-americanos. E, o que é pior, no Rio de Janeiro, de cada 10 vítimas de homicídio, uma é morta pela polícia.

Já o relatório de atividades da Ouvidoria de Polícia – RJ indica que houve, durante um ano (março de 1999 a março de 2000), 1.988 queixas contra policiais fluminenses, a maior parte das quais referentes à extorsão e ao abuso de autoridade, havendo também numerosas acusações de envolvimento de policiais com homicídios e grupos de extermínio.

Tanto na Inglaterra quanto nos Estados Unidos, as taxas de atrito são

impressionantes. Na Inglaterra e no País de Gales, de acordo com informações do Home Office, de cada 100 crimes cometidos, somente 45,2 em média, chegam ao conhecimento da polícia. Em 24% dos casos, a polícia registra a ocorrência e em 5,5% dos casos encontra um/a culpado/a. De cada 100 crimes, apenas 2,2 resultam em condenação e 0,3 acabam por receber uma pena de prisão.

Com relação aos Estados Unidos, dados do Bureau of Justice Statistics, do Uniform Crime Reports e de resultados de pesquisas de vitimização revelam que, dos 3 milhões 900 mil crimes violentos cometidos no ano de 1994, incluindo homicídios, estupro, roubo e lesões corporais graves, somente 117 mil (3%) resultaram em penas de prisão. O estudo da taxa de atrito torna evidentes as limitações do sistema de justiça criminal enquanto inibidor da criminalidade. Ressalte-se que, na Inglaterra e nos Estados Unidos, a confiança na polícia é sabidamente mais alta do que entre nós, brasileiros, contribuindo para diminuir os níveis de subnotificação; as polícias são muito mais competentes e sofisticadas do que as nossas e o Judiciário é muito mais ágil e menos abarrotado de processos.

Se, mesmo assim, as perdas são altíssimas, como apontado acima, é de se presumir que, no caso brasileiro, a situação seja ainda mais grave. Ou seja, a análise das taxas de atrito, mesmo dos países desenvolvidos e, provavelmente ainda mais dos subdesenvolvidos, questiona profundamente a crença de que o sistema de justiça criminal pode, sozinho, resolver o problema da criminalidade.

Um outro indicador importante para o monitoramento e a avaliação de políticas de segurança é a taxa de esclarecimento (em inglês, *clearance rate*). Essa taxa mede a eficácia da polícia e os níveis de impunidade, e é calculada a partir do número de crimes que a polícia registra: ela expressa a proporção de inquéritos encaminhados ao Judiciário, com a indicação de um/a provável culpado/a, tomando o universo total de ocorrências registradas (CERQUEIRA, LEMGRUBER E MUSUMECI, 2000).

Países como a Inglaterra e os Estados Unidos têm, geralmente, altas taxas de esclarecimento de crimes violentos, principalmente de homicídios, bem mais altas do que as de crimes contra a propriedade. Importante salientar que quanto mais elevadas as perdas em cada instância do sistema de justiça criminal, mais altos os níveis de impunidade. Considerando-se os elevados graus de subnotificação da maior parte dos delitos, bem como a histórica e crônica incompetência investigativa de nossa polícia, é lícito imaginar que as perdas, ao longo das diversas etapas do

sistema de justiça criminal brasileiro, sejam muitíssimo superiores àquelas que se conhece em outros países, favorecendo a impunidade.

Segundo Cerqueira, Lembruger e Musumeci (2000), outra medida obrigatória para a formulação de políticas de segurança e estruturação de um sistema de segurança suscetível à avaliação é a padronização nacional dos registros de ocorrência criminal (BO) e a criação do Banco de Dados de Crimes e sua articulação com outros sistemas de informação, como os dos departamentos estaduais e o sistema nacional de trânsito, os institutos de identificação civil, as centrais de capturas, o Ministério Público e o sistema penitenciário.

Historicamente, as notificações policiais são as bases elementares, tanto quantitativas como qualitativas para compreender o comportamento das incidências criminais num determinado local e tempo. O Boletim de Ocorrência (BO) é a primeira etapa formal no itinerário pelo interior do sistema de justiça criminal. Contudo, na maioria dos estados brasileiros, os registros de crimes são feitos de forma assistemática e inconsistente. Muitas vezes, à máquina de escrever, atendendo exclusivamente às exigências protocolares comuns a qualquer repartição.

Em muitas agências de justiça criminal do país, prevalece a cultura do segredo e a perniciosa confusão entre segurança pública e segurança de Estado. Os efeitos de décadas de autoritarismo e descaso também se revelam no baixo grau de informatização dos órgãos policiais e judiciários, na absoluta falta de rigor no tratamento dos dados, na ausência de integração dos fluxos de informações do sistema, no preenchimento defeituoso dos boletins, na precariedade dos processos investigativos e assim por diante.

Sabe-se, por exemplo, que, no estado do Rio de Janeiro, apenas 8% dos homicídios cometidos chegam a se transformar em processos devidamente instruídos e encaminhados ao Judiciário, como revelou a pesquisa realizada por Luiz Eduardo Soares, em 1996. Ou seja, em média, 92% dos homicídios no estado ficam absolutamente impunes.

Já Guaracy Mingardi, estudioso do assunto em São Paulo, afirma que, naquele estado, as taxas de esclarecimento de homicídios variam entre 20% e 30%, creditando o melhor desempenho da polícia paulista à existência de uma Delegacia de Homicídios realmente especializada, com policiais que ali permanecem lotados por vários anos. Mas, mesmo assim, trata-se de índices vergonhosos, considerando que as taxas médias de esclarecimento de homicídios, em países como Inglaterra e

Estados Unidos, variam entre 40% e 80%.

Em muitíssimos casos (nos locais onde o sistema de registro não está informatizado, como ocorre na maioria dos estados), as informações previstas em formulários geralmente improvisados são negligenciadas ou encontram-se fora dos campos apropriados. Pensado antes como peça inquisitorial e investigativa do que como instrumento de análise criminológica, os registros não contêm informações relevantes sobre o crime, são preenchidos com displicência nos quesitos considerados não cruciais para fins judiciais e inexistem uma padronização de respostas ou instruções sobre como preencher corretamente o formulário.

A ausência de padronização, tanto no que diz respeito à titulação dos crimes (forma de classificar o mesmo ato criminal), quanto em relação às características das pessoas envolvidas (por exemplo, idade, gênero, grau de instrução, cor/etnia etc.), e às relações entre vítima e agressor/a, ou em relação ao contexto (local, dia, hora), dificulta o uso desses dados como fonte de conhecimento das dinâmicas criminais e como fonte de monitoramento de políticas de redução do crime.

Em relação aos "títulos das ocorrências", o sistema classificatório através dos quais os tipos criminais são contabilizados é aberto e híbrido. Um estudo no Rio de Janeiro mostrou que a polícia trabalha com aproximadamente 500 itens de codificação. Esses "títulos", em geral, expressam o esforço de convergência entre os saberes práticos policiais, as particularidades do caso a serem registrados, os conhecimentos especializados do direito penal e a forma artesanal de confecção do BO. Um outro problema são as informações qualitativas dos registros. Um estudo detalhado sobre 1965 Registros de Ocorrência da Polícia Civil do Rio de Janeiro revelou que a variável "estado civil" não foi preenchida em 27% dos casos; "idade", em 29% dos casos e "cor/etnia", em 30% dos casos. As informações referentes às relações entre vítima e agressor/a são sistematicamente negligenciadas e as informações de contexto (local, dia e hora) têm de ser recuperadas nos campos descritivos da ocorrência.

Sem um sistema organizado de informações automatizadas, o país tem ficado condenado a derrotas no combate ao crime e à violência, consolidando, de um lado, um quadro de impunidade que tem caracterizado o Brasil; e, de outro, o aprofundamento do falso dilema entre eficácia no combate ao crime e respeito à lei.

No esforço nacional e freqüentemente desesperado de redução da violência e da criminalidade, no qual têm faltado políticas públicas dignas deste nome, tem se

aprofundado de forma preocupante a dicotomia entre civilidade e selvageria.

O caminho da integração das informações geradas nas várias instâncias do sistema de justiça criminal é condição para superar a barbárie e afirmar políticas de segurança capazes de romper o falso dilema direitos humanos ou eficácia policial.

A utilização intensiva de tecnologias de informação tem promovido uma verdadeira revolução silenciosa nas polícias do mundo (REULAND, 1997). A criação de unidades de análise de crimes tem se constituído num dos principais suportes para o desenvolvimento do policiamento comunitário e de soluções de problemas.

Sistema de informação tem servido para a detecção de padrões e regularidades de maneira a dar suporte a atividades de policiamento, bem como para prestar contas à comunidade sobre problemas relativos à segurança (BUSLIK; MALTZ, 1998). Para tal, um conjunto de técnicas e métodos tem se desenvolvido para a identificação de "hot spots", ou áreas com alta incidência de criminalidade que tem servido de bases para o planejamento conjunto entre diversas agências públicas (TAXMAN; MCEWEN, 1998).

Nas atividades de investigação, a montagem de bases de dados sobre suspeitos e *modus operandi* tem contribuído para incrementar a qualidade das investigações. O "Early Warning System Project", da Polícia de Chicago, é uma das ilustrações paradigmáticas no desenvolvimento desses sistemas. O sistema é alimentado por: (a) fontes não policiais, tais como órgãos da administração pública que cuidam de parques, escolas, trânsito, habitações e prédios, igreja; (b) fontes policiais referentes às bases de dados sobre quadrilhas e gangues, serviço de inteligência, arquivos de homicídios, mapas de diversos tipos de crimes, dados de outros órgãos de justiça criminal etc.; (c) grupos comunitários produzindo informações resultantes de encontros formais e informais com a comunidade e recebidas de outras agências e associações de programas de prevenção. Todas essas informações são processadas pelo sistema que as encaminha a uma unidade de análise, encarregada da identificação dos "hot spots" e é disseminada posteriormente para os encarregados do policiamento, de unidades especiais da polícia, e aos órgãos da administração municipal envolvidos, além da comunidade, associações e organizações da sociedade civil. Trata-se de uma estrutura que visa integrar uma grande gama de informações em um sistema único que congregue a polícia com agências públicas e civis (REWERS, 1995).

Um dos problemas inerentes à criação de unidades deste tipo é

particularmente agudo no Brasil. A ausência de um enfoque específico voltado para a análise de crimes que cumpra as funções acima mencionadas é decorrente da fragmentação organizacional no trato das informações por parte das organizações policiais. Estatísticas são produzidas por departamentos e unidades que não têm competência para o planejamento operacional das organizações policiais. Análises mais compreensivas da criminalidade urbana são descartadas em favor da confecção de relatórios insípidos e de nenhuma serventia. Acrescente-se a isto o ceticismo reinante em nossas polícias em relação às suas funções essenciais diante de inúmeras e variadas carências que se vêem obrigadas a conviver, e temos um quadro de paralisia que explica muito da ineficiência no controle da criminalidade.

Não obstante essas dificuldades, alguns passos importantes tem sido dados na incorporação crescente de tecnologias de informação e no desenvolvimento de unidades de analistas de crime.

Existe uma tendência crescente de incorporação de geoarquivos em sistemas desta natureza. Um geoarquivo é uma base de dados com informações de agências que lidam com problemas de criminalidade e com dados relativos a esta comunidade, que estão disponíveis de forma georeferenciada. Trata-se, portanto de um sistema de informações geográficas (GIS), cuja base de dados contém colunas com informações sobre locação geográfica dos eventos criminais, localização de alguns serviços, bem como características sócio-econômicas e demográficas das populações desses locais. São extremamente úteis para fins de identificação de problemas e desenvolvimento de estratégias e programas de segurança pública a serem desenvolvidos a nível local.

O simples mapeamento das ocorrências policiais ainda não é suficiente para que essas informações façam sentido para os usuários. É necessário que a tecnologia de utilização seja informada teoricamente de tal maneira que possamos relacionar as diferentes características do espaço urbano com distintos tipos de crimes, sugerindo explicações e estratégias de controle da vizinhança e grupos de risco. O desenvolvimento de técnicas e modelos de análise espacial na estatística tem contribuído decisivamente para um aumento da qualidade (BAILEY; GATREALL, 1995).

2.3 ORGANIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES E AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

Como qualquer organização, os órgãos policiais coletam, armazenam, processam, analisam e interpretam informações, tomando as providências necessárias com relação a elas (CHOO, 1995). Mas, muitas vezes, os órgãos não conseguem coletar ou organizar informações úteis para avaliar seu desempenho. Mesmo quando tais informações estão disponíveis, os órgãos raramente as analisam com profundidade, aprendem algo com elas ou implantam mudanças com base nesse aprendizado.

Na ausência de fontes sistemáticas de informação sobre desempenho, os órgãos policiais, como muitos outros órgãos públicos, geralmente não têm condições de afirmar com precisão de que forma seu desempenho evoluiu ou de que forma pode ser comparado com o de outros órgãos, particularmente aqueles localizados em comunidades semelhantes.

Na falta de informações corretas e de capacidade para transformá-las em medidas aplicáveis, os órgãos policiais tendem a padecer do que Senge (1990), chama de "incapacidade de aprendizagem organizacional". Embora em graus variados, essa incapacidade é de certo modo sistêmica, afetando todo o setor de policiamento.

De acordo com Choo (1995, p. 195),

Grande parte dos dados de que uma organização precisa para monitoramento e análise das informações já existe na própria organização. Infelizmente, as informações são fragmentadas e dispersas, e as pessoas que as detêm geralmente não têm consciência de seu valor para a organização nem da necessidade de compartilhá-las.

Imagine a administração de um departamento de polícia, ou de qualquer outro tipo de organização, como um sistema gigantesco de processamento de informações bem parecido com o cérebro humano. Algumas das fontes são internas, como comentários de funcionários e registros policiais, e outras são externas, como reclamações de cidadãos ou ações judiciais. Algumas são locais, como cobertura da mídia; outras, distantes, como relatórios de equipes de credenciamento profissional. Algumas são formais e estruturadas, como estatísticas de órgãos oficiais; outras, informais e não estruturadas, como as recebidas em reuniões com a comunidade. Embora todas essas fontes dêem à organização um *feedback* sobre seu

desempenho, as informações não chegam organizadas e bem formatadas, de forma a poder dar uma direção clara à organização.

O imenso volume de informações excede a capacidade cognitiva de qualquer pessoa de processá-las com cuidado e provavelmente supera a capacidade coletiva de processamento sistemático e cuidadoso da organização. Sem um sistema avançado de gerenciamento das informações, grande parte delas provavelmente não é arquivada ou mantida em um formato que possibilite a pesquisa ou recuperação de dados, além de ser vaga, conflitante, tendenciosa, dispersa ou difícil de interpretar. A era da eletrônica possibilitou às organizações policiais armazenar e recuperar mais informação, mas muito pouco dela, pelo menos em forma bruta, não processada, tem utilidade para medir o desempenho da organização ou planejar seu futuro estratégico. É um caso clássico de sobrecarga de informação.

Para criar as bases para a aprendizagem organizacional sistemática, os órgãos policiais precisam desenvolver duas novas capacidades. Primeiro, precisam melhorar a capacidade de processar, interpretar e entender as informações que já estão disponíveis, assim como de aprender com elas. Uma forma importante de fazê-lo é começar transformando dados brutos em medidas de fácil compreensão para uma variedade de dimensões do desempenho. Em outras palavras, uma estratégia de medição bem planejada e tecnicamente sólida possibilitará à organização extrair mais significados dos dados disponíveis. Até certo ponto, essa é a idéia que fundamenta a mineração de dados, uma inovação que está se tornando popular no setor privado.

Segundo, os órgãos policiais devem coletar novas informações que lhes permitam descobrir padrões e tendências vitais tanto na própria organização quanto no ambiente externo. Mais adiante serão apresentados exemplos de medidas recolhidas de várias fontes que revelam informações úteis sobre como as organizações policiais evoluem e de que forma podem ser comparadas a organizações similares.

Simon (1957) ressaltou há mais de quatro décadas que gerentes e administradores têm limitações cognitivas com relação à quantidade de informações que conseguem processar. Diante disso, eles às vezes precisam tomar decisões com "racionalidade limitada". Como os teóricos organizacionais acreditam nisso, a redução da complexidade das informações disponíveis deverá melhorar a tomada de decisão. A medição é uma forma importante de resumir grandes volumes de

informação, facilitando seu processamento cognitivo.

Thomson (1889, p. 73) comenta:

Costumo dizer que quando se mede o que se está falando, expressando-o em números, sabe-se alguma coisa sobre o assunto; mas, quando não se pode medi-lo, quando não se consegue expressá-lo em números, o conhecimento é parco e insatisfatório; pode ser o início de algo, mas certamente não será um conhecimento científico, qualquer que seja o assunto.

Imagine um mundo sem medidas. Em vez de usar um manguito para medir a pressão, o médico coloca os dedos em seu braço e conclui que está normal. Sua filha chega em casa da escola sem o boletim trimestral, mas apenas com um bilhete do professor dizendo que ela se “saiu bem”. Sem velocímetro ou medidor de gasolina em seu automóvel, você não sabe em que velocidade está ou se o combustível está acabando. Quando precisa decidir sobre a compra de ações para sua carteira, seu corretor confia nos sentimentos e na intuição e não em uma análise profunda do desempenho daquela ação no passado. Em muitas esferas da sociedade, a medição não é apenas aceita, mas espera-se que aconteça. Ela nos dá *feedback*, nos ajuda a tomar decisões e a aprender.

Nos exemplos citados, nos pareceria estranho confiar na intuição, em histórias sem comprovação ou em impressões pessoais para tomar uma decisão. Acharíamos estranho porque, para cada exemplo, já existe uma unidade de medida aceita: a pressão sanguínea é medida em milímetros de mercúrio (mmHG), medida comum da pressão dos gases; o sistema de notas com pontuação de A a F é normalmente utilizado para averiguar o desempenho dos alunos em cada disciplina e se transforma em uma média geral; a velocidade é medida em quilômetros por hora; os medidores de combustível calculam a fração do produto que resta no tanque; e o desempenho das ações é medido por meio de vários índices, entre eles o índice preço/lucro.

Parece que ficamos incomodados com a idéia de medir um fenômeno quando não temos uma unidade de medida prontamente disponível. Por exemplo, embora o uso do termômetro seja comum agora, a temperatura não é dotada de uma unidade de medida natural. Como um cientista observou, “a temperatura é um conceito difícil de quantificar” (LINDLEY, 2004, p. 98). O desenvolvimento do termômetro levou vários séculos. Até a adoção das três escalas atuais — Celsius, Fahrenheit e Kelvin

—, foram propostas inúmeras escalas para medir a temperatura. Além disso, quanto mais abstrato o fenômeno, mais incomodados ficamos com a perspectiva de medi-lo. Contudo, há mais de um século os psicólogos medem fenômenos abstratos.

A psicometria, ciência que mede as características psicológicas, existe pelo menos desde 1879 (GALTON, 1879; LUDLOW, 1998). Talvez os melhores exemplos de instrumentos psicométricos sejam os testes de inteligência e os de aptidão escolar que os estudantes fazem para entrar em faculdades e universidades, mas há muitos outros, entre eles os testes de personalidade e vocacionais. Por exemplo, o *Mental Measurements Yearbook*, guia de testes psicométricos, contém resenhas de mais de dois mil testes disponíveis no mercado, só na língua inglesa (PLAKE; IMPARA; SPIES; PALE, 2003).

Praticamente todas as características medidas pela psicometria são abstratas e intangíveis, da depressão e inteligência à satisfação no emprego e o compromisso organizacional. Embora a psicometria tenha dado as maiores contribuições técnicas à medição das ciências sociais, não é a única que trata de medição. Uma equipe de pesquisadores que trabalha no Projeto sobre Desenvolvimento Humano de Chicago criou um conjunto de métodos estatísticos chamados de “ecometria” (RAUDENBUSH; SAMPSON, 1999). Da mesma forma que a psicometria mede os fenômenos em nível individual, a ecometria enfoca a medição das características de aglomerados humanos como bairros e comunidades.

Métodos semelhantes foram criados para estudar as organizações, nas quais as medidas são geralmente calculadas para indivíduos e depois agregadas para formar sistemas de pontuação para as organizações (CAMP; SAYLOR; HARER, 1997; CAMP; SAYLOR; WRIGHT, 1999).

A sociometria, área já consolidada que trata da medição das relações interpessoais em grupos, é outro ramo da medição das ciências sociais (MORENO, 2003). Coletivamente, vários subcampos vêm se desenvolvendo há mais de um século e novas ciências continuam a surgir.

A medição tem valor. Ajuda-nos a fazer julgamentos, tomar decisões e aprender. Contudo, às vezes preferimos não medir fenômenos importantes, especialmente quando não há uma unidade de medida natural ou consagrada ou quando o fenômeno é abstrato ou intangível. Ambas as condições — a falta de uma unidade de medida consagrada e o conceito de abstrato e intangível — aplicam-se à medição do desempenho policial. Entretanto, as ciências da medição nos ensinam

que esses problemas podem ser superados. Dificilmente eles serão superados por quem não tem competência nos aspectos técnicos da medição.

Há uma longa tradição de pesquisa que demonstra que a medição — especialmente em aglomerados humanos como bairros, comunidades ou organizações — sem a devida atenção aos detalhes técnicos pode produzir resultados bastante enganosos (RAUDENBUSH; SAMPSON, 1999; CAMP; SAYLOR; WRIGHT, 1999). Consideremos a equação ecométrica básica utilizada para medir as características dos bairros de Chicago. Cheia de letras gregas e inúmeros símbolos, só não espanta os estatísticos mais experientes (RAUDENBUSH; SAMPSON, 1999). Qualquer tentativa séria de medir conceitos abstratos, inclusive praticamente todas as iniciativas para medir o desempenho de organizações policiais, deve ser feita com muita atenção aos aspectos técnicos da medição.

Embora os métodos de medição exijam sofisticação técnica, as medidas resultantes são, ou deveriam ser, simples e de fácil interpretação. Isso significa transformar os dados em escalas padronizadas com propriedades conhecidas.

Consideremos os testes padronizados, como o Teste de Aptidão Escolar [Scholastic Aptitude Test – SAT]. Os estudantes que fazem o SAT não recebem um relatório longo, com detalhes de seu desempenho em cada item, mas um resumo simples, de fácil leitura, com a pontuação em redação e matemática em uma escala conhecida de 200 a 800, juntamente com os percentis que mostram aos estudantes a comparação de suas notas com as de outros que fizeram o teste.

A base do sistema de pontuação do SAT é uma bateria de métodos estatísticos complexos, mas eles são claros para aqueles que fazem o teste. De maneira semelhante, os pesquisadores do Escritório Federal de Presídios [Federal Bureau of Prisons] usam modelos estatísticos avançados para computar as medidas de desempenho dos estabelecimentos prisionais. Eles reconhecem que o método que usam “para construir tais medidas é tecnicamente complexo, mas os usuários não precisam entender os detalhes técnicos para conseguir utilizar as informações” (CAMP; SAYLOR; WRIGHT, 1999, p. 71-80). A medição é difícil, mas a interpretação das medidas não deveria ser.

A medição tem um papel importante nos departamentos de polícia como laboratórios de aprendizagem. Mesmo que os órgãos policiais começassem a coletar novas informações úteis para medir o desempenho e aumentassem a

capacidade interna para medição especializada, de modo que as novas informações ou as já existentes pudessem ser transformadas em medidas de desempenho significativas, muitos deles não teriam o ingrediente principal para a aprendizagem organizacional, ou seja, um grupo de comparação que os habilitasse a interpretar as pontuações.

O valor do SAT e de outros testes padronizados está na possibilidade de estabelecer comparações. A maior parte das medidas na área de policiamento não permite tais comparações. Por exemplo, imaginemos que um órgão policial implante uma nova pesquisa entre os cidadãos para medir a amabilidade e a prontidão dos policiais. Se a equipe de pesquisa fizer o levantamento uma vez e computar medidas de amabilidade e prontidão a partir dos dados levantados, como saberá que o órgão teve um bom desempenho? Sem uma fonte de comparação, a dificuldade se nivela a um problema de matemática insolúvel: “Tenho US\$ 2 para comprar algumas bugigangas. Quantas posso comprar?”. São informações importantes que faltam. Sem a capacidade de comparação, as medidas que calculamos a partir de dados brutos são muito menos significativas.

2.3.1 Medição comparativa de desempenho

De acordo com Gormley e Weimer (1999, p. 30), “Os líderes das organizações geralmente têm dificuldade para avaliar o desempenho de suas próprias organizações. Uma das razões é a falta de informações que os ajudem a comparar seu desempenho com relação a outras organizações que prestam os mesmos serviços”.

A medição do desempenho está em todo lugar, de escolas a diretorias de empresas, de hospitais a governos locais. Atualmente é comum medir o desempenho de funcionários, subunidades, equipes de projeto e organizações como um todo. Aqui o foco é nas medidas *comparativas* de desempenho que podem ser usadas entre organizações policiais de determinado lugar ou durante um determinado período de tempo. Podemos implantar um sistema por meio do qual a medição sistemática do desempenho de organizações policiais pode ser usada como recurso renovável para contínuo aperfeiçoamento do setor de policiamento (MAGUIRI, 2004). Se implantado corretamente, esse sistema de medição de desempenho pode servir de trampolim para a transformação das organizações

policiais em *laboratórios de aprendizagem*, que penetrem em seu ambiente interno e externo, executando medições diagnósticas, promovendo mudanças e repetindo regularmente o processo.

Os órgãos policiais prestam vários tipos de serviços à comunidade e tal variedade dificulta a medição do desempenho. Um órgão pode estar fazendo um bom trabalho com suspeitos portadores de doença mental, mas pode não estar preparado suficientemente para reagir a desastres naturais ou incidentes críticos de larga escala. Outro investe muito em tecnologias de ponta, mas suas investigações produzem índices de liberação ou condenação de presos inferiores aos de órgãos semelhantes. A idéia de que os órgãos policiais conseguem ter mais sucesso em algumas áreas e menos êxito em outras não é exclusiva da polícia. Mesmo nas empresas, onde a principal medida de desempenho são os famosos “resultados”, outras dimensões do desempenho são importantes.

Escândalos corporativos recentes demonstraram os perigos de focar apenas os lucros e ignorar outras dimensões do desempenho, como práticas contábeis e empregatícias honestas e confiáveis. A idéia de que o desempenho é multidimensional é central a criação de boas medidas comparativas de desempenho. Se o desempenho é multidimensional, que dimensões devem ser medidas no setor de policiamento? A resposta a essa pergunta conceitual é o primeiro passo crucial na medição do desempenho. Embora os estudiosos possam contribuir com discussões e debates sobre as dimensões do desempenho policial, a resposta a essa pergunta deve ser o trabalho da polícia em consulta com sua comunidade.

Moore (2002, p. 12) apresenta sete dimensões de desempenho policial que ele acredita devam ser medidas:

1. Reduzir a vitimização criminal;
2. Responsabilizar os criminosos;
3. Reduzir o medo e melhorar a segurança pessoal;
4. Garantir a segurança em espaços públicos;
5. Utilizar os recursos financeiros de forma justa, eficiente e eficaz;
6. Usar a força e a autoridade de forma justa, eficiente e eficaz;
7. Servir à comunidade / obter legitimidade com aqueles que são policiados.

Já no trabalho de Mastrofski (1999), no qual ele descreve seis dimensões da qualidade do serviço policial que devem ser medidas, observa-se que todas podem ser classificadas dentro da sétima dimensão de Moore (2002). Isso mostra a rapidez com que o processo de definir dimensões de desempenho policial pode se tornar

complexo. As seis dimensões de Mastrofski (1999, p. 07):

1. Atenção
2. Confiabilidade
3. Prontidão
4. Competência
5. Maneiras
6. Imparcialidade

Esses são apenas dois esquemas possíveis para definir as dimensões de desempenho policial que merecem ser medidas. Embora ambas façam sentido, há pelo menos tantas estruturas de medição quanto o número de pessoas que as propõem. Seleccionadas as dimensões, precisamos definir como medi-las. As medidas de desempenho tradicionais na área policial geralmente derivam de dados administrativos mantidos pelo departamento de polícia. Embora esses dados possam ser muito úteis, não devem ser a única fonte utilizada em um sistema abrangente de medição do desempenho. Há várias alternativas, entre elas:

· *Pesquisas na comunidade.* Essas pesquisas se baseiam em amostras aleatórias da comunidade, incluindo pessoas que tiveram ou não contato com a polícia. As perguntas tendem a se concentrar em alguns aspectos, entre eles criminalidade e desordem percebidas, medo, histórico de vitimização e satisfação geral com a polícia. As pesquisas com a comunidade são comuns e têm valor, mas também têm algumas limitações.

· *Pesquisas sobre contato com a polícia.* Essas pesquisas são feitas com pessoas que tiveram contato recente com a polícia e podem ser fontes vitais de informações para a administração sobre o comportamento dos policiais e as impressões dos clientes, inclusive os voluntários (que chamam a polícia) e os involuntários (detidos). Por exemplo, quando a polícia de Toronto fez uma pesquisa com vítimas de estupro, descobriu que elas consideraram o desempenho dos investigadores muito satisfatório, mas o trabalho dos policiais teve uma avaliação bem inferior (Rape Victims Rate Police Performance 1998 – Relatório Vítimas de Estupro Avaliam o Desempenho da Polícia 1998).

· As pesquisas com diferentes tipos de contatos, como detidos, vítimas de crimes ou motoristas citados pela polícia poderiam ser muito úteis — se aplicadas em várias cidades — para se saber se um órgão policial é percebido como mais ou menos justo ou eficiente do que outros. As pesquisas de contato também poderiam

ser feitas periodicamente dentro de um mesmo órgão.

- *Pesquisas entre funcionários.* Também servem como fontes de informação para a administração. É em geral utilizado para explorar certos aspectos como o moral da corporação, a satisfação com o emprego, o clima social na organização e a integridade dos policiais. Em um estudo ambicioso, os pesquisadores basearam-se nas respostas de mais de três mil policiais para criar uma medida agregada do “ambiente de integridade” em trinta órgãos policiais. Os resultados demonstraram que há muita variação entre os órgãos policiais em termos de integridade (KLOCKARS et al, 2000).

- *Observação direta.* A observação direta por pessoas treinadas é outro método potencialmente valioso para a obtenção de medidas de desempenho. Embora a observação sistemática dos policiais de ronda seja uma atividade comum dentro dos órgãos policiais, ela não tem sido muito utilizada para comparar organizações. Contudo, há muitos exemplos de uso da observação direta para fins de comparação. Por exemplo, a Escala de Avaliação do Ambiente Escolar Infantil [Early Childhood Environment RatingScale] utiliza observadores treinados para avaliar a qualidade das escolas de educação infantil com base na observação direta de certos fatores, tais como espaço físico e materiais utilizados, interação entre crianças e professores e várias outras dimensões do desempenho (HARMS; CLIFFORD; CRYER, 1998). Em Nova York, a observação sistemática é utilizada para medir o estado de conservação de 1.078 km de rodovias em cinquenta e nove distritos (Fund for the City of New York 2002 - Fundo para a Cidade de Nova York 2002). Em Chicago, é usada para registrar o volume de distúrbios físicos e sociais nos bairros (SAMPSON; RAUDENBUSH, 1999). Embora possa produzir medidas significativas, a observação direta exige muito pessoal e, portanto, é muito cara.

- *Testes independentes ou estudos de simulação.* Em vez de observar o desempenho em ambientes totalmente naturais, os testes independentes criam oportunidades artificiais para medi-lo. Por exemplo, o Instituto de Seguro para a Segurança nas Rodovias [Insurance Institute for Highway Safety] usa testes de colisão para avaliar a segurança dos veículos. Muitas empresas contratam pessoas — conhecidas como compradores secretos ou misteriosos — para se fazer passar por clientes e visitar suas instalações a fim de verificar a qualidade do serviço, o trabalho dos caixas, padrões éticos e muitos outros aspectos.

Nos grandes órgãos policiais, há muitos anos, as unidades de assuntos

internos aplicam testes de integridade. A ABC News (2001) testou a integridade da polícia de Nova York e de Los Angeles entregando quarenta carteiras ou bolsas a policiais escolhidos ao acaso. Todas as carteiras e bolsas foram devolvidas pelos policiais com seu conteúdo intacto. Embora haja controvérsias, os testes e a simulação parecem ser um meio interessante de coletar dados sobre o desempenho da polícia de forma realmente independente.

2.3.2 Utilização das informações coletadas

Uma vez selecionadas as dimensões do desempenho, é importante resolver algumas questões sobre como utilizar os dados, tais como: minimizar a complexidade das informações, considerar as diferenças de importância relativa das dimensões e garantir comparações justas.

· *Minimizar a complexidade das informações.* Imagine por um momento que um grupo de órgãos policiais decidiu-se pelas sete dimensões de desempenho de Moore (2002) e selecionou cinco medidas de cada dimensão. Eles terão um total de trinta e cinco medidas separadas. Embora tenham reduzido parte da complexidade das informações, conforme discutido anteriormente, ainda terão um volume de dados tão grande que forçará os limites de sua capacidade de processamento cognitivo. A idéia de que a capacidade do ser humano de processar informações é limitada é um princípio fundamental da psicologia cognitiva (MILLER, 1956). Ao mesmo tempo, recentes avanços no estudo do processamento de informações demonstram que o modo como os dados são apresentados pode afetar nossa capacidade de processá-los. As pesquisas mostram que a apresentação de dados de forma eficiente, por meio de diagramas, gráficos e outras técnicas de visualização, podem aumentar a capacidade de processamento cognitivo (CARD; MACKINLEY; SCHNEIDERMAN 1999; WAINER, 1997).

Em suma, as evidências sugerem que o número total de medidas de desempenho deve ser pequeno o suficiente para não exceder os limites de nosso processamento cognitivo. E, simultaneamente, podemos aumentar o número de medidas de desempenho processadas se atentarmos para o modo como apresentamos os dados, utilizando apresentações visuais simples e intuitivas em vez de tabelas complexas com dezenas ou centenas de números. A idéia de melhorar a cognição por meio de resumos gráficos já foi proposta em diversas áreas

importantes, inclusive para prontuários médicos (POWSNER; TUFFE, 1994), dados psiquiátricos (POWSNER; TUFFE, 1997) e pontuação de testes de estudantes (WAINER, 2002).

Uma outra opção para reduzir a complexidade das informações consiste em gerar resultados compostos que combinem os itens de cada dimensão em uma única pontuação. Quando um estudante se submete ao SAT, ao exame GRE (Graduate Record Examination) para curso de pós-graduação ou a qualquer outro teste similar padronizado, sua pontuação geral é a soma de todas as questões do teste. Esse total é padronizado para cair dentro de determinada faixa, por exemplo, 200-800 no SAT. Ninguém está muito interessado no desempenho do aluno em questões individuais, mas em sua pontuação geral dentro de cada dimensão, como matemática e redação.

Os especialistas em medição podem usar métodos similares para criar pontuações compostas padronizadas a fim de medir o desempenho da polícia em cada dimensão. Levará tempo para a ciência amadurecer, mas o desenvolvimento de pontuações compostas padronizadas para medir o desempenho da polícia é uma possibilidade real.

· *Considerar as diferenças de importância relativa das dimensões.* Algumas dimensões do desempenho são mais importantes do que outras. Uma reclamação comum sobre os sistemas de medição de desempenho é que eles tratam todas as medidas da mesma forma. Isso é aceitável desde que os diferentes aspectos de desempenho sejam equivalentes, mas se alguns forem muito mais importantes do que outros poderá haver alguma confusão. Às vezes é conveniente atribuir pesos maiores a determinadas medidas na hora de calcular a pontuação composta. Há uma variedade de métodos para calcular esses pesos, mas todos exigem conhecimento técnico. O maior desafio é atribuir os pesos de uma maneira que não seja totalmente arbitrária. Como quantificar as diferenças de importância entre múltiplas metas? Se elas forem irrelevantes, poderão ser ignoradas. Se forem importantes, tais como a amabilidade da equipe do hospital *versus* a taxa de mortalidade, então precisarão ser consideradas dentro do sistema de medição de desempenho (GORMLEY; WEIMER, 1999). Um índice de criminalidade baixo é mais importante do que tratar os cidadãos de maneira justa? Em caso afirmativo, quantas vezes é mais importante? Duas? Três vezes? Um meio de determinar o peso relativo das diferentes dimensões do desempenho é realizar grupos de discussão e

pesquisas entre os cidadãos. Refletir sobre a importância relativa das diferentes dimensões do desempenho da polícia também é um exercício útil que pode ajudar uma instituição policial a definir suas metas.

. *Garantir comparações justas.* Para que a medição comparativa de desempenho funcione, é preciso investir em comparações justas. Os órgãos policiais estão localizados em ambientes muito diferentes, e essas diferenças precisam ser consideradas durante as comparações. Essa preocupação em fazer comparações justas entre as organizações não é exclusiva do setor de policiamento. Assim como os departamentos de polícia localizados nas comunidades mais pobres e menos organizadas podem ter os maiores índices de criminalidade, os hospitais que admitem pacientes de alto risco podem apresentar as taxas de mortalidade mais altas; e as prisões que admitem os piores bandidos podem ter as maiores taxas de reincidência. Contudo, podemos controlar essa variabilidade nos dados das organizações quando medimos seu desempenho. Há dois métodos principais para controlar as variações nos dados: estratificação (formando grupos de pares) e cálculo de medidas de desempenho ajustadas ao risco.

A estratificação é mais fácil. Consiste em formar grupos de órgãos similares. É feita uma comparação de todos os órgãos do grupo. Um meio de reduzir o constrangimento ou medo seria estabelecer um limite mínimo para o tamanho do grupo, por exemplo, dez órgãos. Todos os órgãos do grupo saberiam os nomes uns dos outros. No entanto, embora cada órgão recebesse uma classificação em comparação com os demais, nenhum teria acesso à classificação individual dos outros. Assim, por exemplo, somente o último classificado saberia que ficou em último lugar.

Embora seja o método mais fácil, a estratificação tem suas armadilhas. Alguns órgãos e jurisdições são tão singulares que fica difícil classificá-los em um grupo de pares. Por exemplo, numa nação indígena canadense com apenas noventa e três policiais e uma jurisdição do tamanho da França, ele tem alguns destacamentos que só podem ser alcançados por via aérea. Encontrar um grupo de pares adequado a essa instituição provavelmente será uma tarefa difícil. Além disso, às vezes, os fatores que dificultam a formação de um grupo adequado podem ser sutis ou imprevisíveis. Por exemplo, algumas "edge cities" (GARREAU, 1991) podem não ter uma grande população, mas sua proximidade com grandes áreas urbanas significa que elas enfrentam problemas que as tornam peculiares em comparação

com outras comunidades do mesmo tamanho.

Calcular as medidas ajustadas ao risco é um método mais complicado, pois utiliza controles estatísticos para ajustar as medidas às variações nos dados. Esse processo requer conhecimento técnico e um investimento substancial em testes e calibrações para assegurar que os procedimentos de ajuste ao risco sejam defensáveis do ponto de vista científico. E mais, como os índices de criminalidade ajustados ao risco são baseados na hipótese implícita de que as características demográficas e estruturais — como pobreza, raça e região — têm influência na criminalidade, os procedimentos de ajuste ao risco podem gerar controvérsias.

A base científica desse processo no setor de policiamento ainda não foi devidamente estabelecida. Sherman (1998) propôs tratar as medidas de criminalidade ajustadas ao risco como medidas de desempenho das instituições policiais. À época, ele apresentou um exemplo hipotético de taxas de homicídio ajustadas ao risco. Desde então, uma equipe de pesquisadores estabelecida na Universidade do Estado da Geórgia, Universidade Carnegie-Mellon, Universidade de Missouri-St. Louis e Consórcio Nacional de Pesquisa sobre Violência começou a desenvolver essas medidas.

De acordo com suas estimativas preliminares, apenas cinco fatores demográficos e socioeconômicos respondem por mais de dois terços da variação nas taxas de homicídio das cidades. Esse resultado inicial sugere que responsabilizar a polícia pelos índices de criminalidade sem ajuste ao risco é o mesmo que responsabilizá-la por fatores sociais e econômicos que estão muito além de seu controle.

2.3.3 Importância das informações e *feedback*

Há muitas maneiras de reformar as organizações policiais. Todas as organizações são capazes de auto-aprendizado, adaptação, ajuste, experimentação e inovação. Mas, para isso, elas precisam de informações e *feedback*. As medidas comparativas de desempenho fornecerão os dados essenciais: como algumas organizações policiais estão se saindo em relação a outras em vários aspectos e como estão progredindo em relação a seus próprios níveis anteriores de desempenho.

A pesquisa em ciências da informação indica que as organizações que se

empenham em um melhor "monitoramento do ambiente" têm um desempenho mais satisfatório (CHOO, 1995). Até agora, essa pesquisa foi feita em empresas do setor privado e organizações sem fins lucrativos. O esquema de medição de desempenho descrito aqui representa apenas uma forma de monitoramento do ambiente de trabalho. Também há provas de que classificar as organizações pode incentivar aquelas que não estão apresentando um bom desempenho a implementar algumas mudanças (GORMLEY; WEIMER, 1999).

A teoria aqui é muito simples: a comparação motiva mudanças. As medidas comparativas de desempenho podem induzir mudanças em organizações que, se não fossem as medidas propostas, provavelmente nem saberiam que apresentam fraco desempenho. Imagine um processo pelo qual uma organização, ao descobrir que seu desempenho é mais fraco que o de outras similares, começa a implementar mudanças para melhorá-lo. Se o conseguir, deixará de ser a pior. Se esse processo de aprendizado e mudança continuar, o resultado será a melhora contínua de todo o setor de policiamento. Cada ciclo de medição de desempenho gera aprendizado e mudanças dentro da organização, resultando no enriquecimento do desempenho.

Muitas organizações policiais não sabem como está seu desempenho em relação às demais. Mas existem alguns indicadores que podem ser suficientes para induzir mudanças nas organizações de polícia. Processos judiciais, publicidade negativa, decisões judiciais e determinações judiciais deferidas (*consent decrees*) são os motores que impulsionam as reformas, mas esses catalizadores só são ativados quando o desempenho já degenerou ao extremo. Os administradores de polícia necessitam de indicadores simples, claros e fáceis de entender, que meçam o desempenho regularmente em todo o seu espectro: negativo, neutro e positivo.

2.3.4 Obstáculos na implementação da medição de desempenho

Há muitas razões para se acreditar que a medição de desempenho comparativa talvez nunca seja implementada ou talvez não melhore o aprendizado organizacional mesmo se implementada. Algumas armadilhas que podem prejudicar a implementação:

- Muitas instituições podem não querer participar, principalmente aquelas que têm o pior desempenho.
- Há inúmeros exemplos de medidas de desempenho que geram

comportamentos indesejados dentro das organizações, como falsificar ou manipular dados ou permitir que aspectos do desempenho não medidos sejam afetados por um foco míope naqueles que são medidos.

- Ao passo que a ciência da medição de desempenho se desenvolve, é provável que algumas organizações reajam criticando a sua validade.
- A nova ciência da medição de desempenho pode ser facilmente contaminada ou dominada por influências políticas.

2.3.5 Implementação da visão

Essa visão não pode ser implementada da noite para o dia. Na verdade, levará tempo e exigirá investimento e apoio de várias fontes importantes.

Em primeiro lugar, obviamente, exigirá a firme participação dos líderes policiais. Em segundo, o desenvolvimento da ciência de medição de desempenho exigirá auxílio financeiro e logístico por parte do governo. E em terceiro, a adoção sistemática das medidas de desempenho comparativas provavelmente criará um novo nicho ocupacional para pessoas que tenham conhecimento em pesquisa, análise de dados, medição e visualização de informações.

A pessoa qualificada para trabalhar com o desempenho policial seria uma especialista em medição de desempenho que pudesse garantir que os dados fossem coletados, analisados, resumidos e relatados da forma apropriada. Talvez essa pessoa também pudesse ter conhecimento em auditoria para verificar os tipos de dados utilizados para criar as medidas. Como o desenvolvimento de mapas do crime levou à criação do cargo de analista criminal nas instituições policiais nacionais, o desenvolvimento de medidas de desempenho levará à contratação de pessoas especializadas em sua implementação.

Em quarto lugar, as universidades precisarão criar programas de ensino para desenvolver habilidades de medição de desempenho e fornecer certificados aos especialistas.

Por fim, como muitas organizações policiais pequenas não teriam condições de contratar seus próprios profissionais para medição de desempenho, o governo teria de prestar assistência técnica a elas. Talvez os institutos regionais de policiamento comunitário possam oferecer seus serviços às organizações da região que sejam pequenas ou não tenham condições de medir seu próprio desempenho.

2.3.6 A Gestão Comunitária da Segurança Pública

No mundo atual, a questão da prevenção do crime e da violência vem se tornando cada vez mais uma prioridade da gestão da segurança pública e da defesa social. Sob a ótica da administração pública, prevenir custa significativamente menos do que tratar as conseqüências de fenômenos sociais adversos, caso, por exemplo, da delinqüência. O exemplo mais peculiar é o custo astronômico da manutenção do funcionamento dos estabelecimentos prisionais, instrumentos do sistema de justiça criminal que sabidamente apresentam resultados extremamente duvidosos sob a perspectiva da eficiência do resultado de investimentos públicos.

Organizações internacionais de fomento ao desenvolvimento econômico e social, caso do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), referem o custo do "serviço da violência", quantificando-o em cifras de bilhões de dólares e que chegam mesmo a porções consideráveis do PIB de alguns países da América Latina e Caribe. Tal "serviço" inclui gastos com serviços médicos, aposentadorias precoces, absenteísmo no trabalho, serviços assistenciais diversos, incluindo o apoio do Estado a famílias e órfãos de vítimas do crime e da violência. Afora tudo isso, há que considerar também algo não-quantificável, como é o caso do sofrimento humano em seu impacto sobre a qualidade de vida dos indivíduos e das comunidades.

Mas avaliar a prevenção criminal e da violência em seus diferentes programas e projetos não é uma tarefa fácil, ainda que venha sendo cada vez mais objeto de estudos e pesquisas de instituições acadêmicas e de órgãos de governo. Tais esforços freqüentemente estão denominados como avaliações (de impacto e processo/monitoramento) de políticas públicas, "baseadas em evidências". Para isso, é fundamental a disponibilidade de fatos quantificáveis (mensuráveis) sobre os programas preventivos, dando, destarte, o necessário suporte, em validade e confiabilidade, às avaliações correspondentes.

A maior dificuldade para avaliar programas de prevenção da violência e do crime é medir seu impacto, o que se traduz, essencialmente, pela ausência de expressões da violência e da delinqüência. Os processos utilizados para tanto não são menos complicados. Quanto de conhecimento é necessário para que programas experimentais sejam consolidados em políticas públicas eficazes de prevenção e, ao reverso, quanto de conhecimento será suficiente para extinguir projetos ou programas que restaram julgados como não produzindo o impacto almejado ou

prometido?

Para tudo isso, é necessário conhecer com bastante clareza os resultados dos programas preventivos, seus conteúdos exatos, bem como os respectivos processos de desenvolvimento e implementação, a par de uma visão precisa da quantidade e qualidade das variáveis que estão sendo manipuladas, e depois medidas, bem como existir uma "cultura pública" do uso de estudos de avaliação para estabelecer/confirmar ou extinguir projetos e programas muitas vezes anunciados e difundidos de maneira essencialmente demagógica.

Como é costume acontecer, nem sempre as expectativas dos gestores públicos coincidirão com o que fica determinado através de estudos rigorosos de avaliação de seus projetos, programas e políticas públicas. Por outro lado, nem sempre os "cientistas sociais", mesmo em seu rigor metodológico, conseguirão compreender com clareza suficiente a prática dos atores sociais e dos agentes públicos que estão envolvidos ou tratam de temas como o crime e a violência, equivocando-se, eles também, na apreciação de atividades preventivas, menos por imprecisão dos seus métodos de avaliação, e mais pela falta de conhecimento sobre problemas reais e dos quais não participam diretamente.

Uma constante em programas de prevenção do crime e da violência é que eles sejam aplicados em zonas de altos níveis de violência e crime, tendo como foco principal comportamentos de indivíduos pertencentes aos chamados "grupos de risco" (adultos jovens do sexo masculino, por exemplo). Um objetivo coerente com isso é a busca da reversão dos chamados "fatores de risco" (a falta de habilidade em resolver conflitos de maneira não-violenta, por exemplo).

Programas de bom nível de eficácia buscarão reverter esses fatores de risco através da sinergia produzida por seus efeitos sobre diferentes fatores causais (posse e uso de armas, machismo etc), principalmente em esforços transversais desenvolvidos conjuntamente com outras áreas da gestão pública: saúde (campanhas apontando a vitimização resultante das armas de fogo), educação (programas de aprendizagem de resolução não-violenta de conflitos), assistência social (acompanhamento e dessensibilização de familiares de vítimas), dentre outros.

Um ganho adicional da "cultura de avaliação", por parte da gestão, é o desenvolvimento de uma "base de conhecimento" sobre as "práticas de sucesso". Toda essa "tecnologia do conhecimento" pode fazer surgir uma nova "engenharia

social", segundo a qual os programas deixam de estar focados apenas reativamente em áreas e grupos de risco, passando a tratar dos mesmos temas, mas com muito mais eficácia, função da sua amplitude e alcance social. Esse é o caso, por exemplo, dos programas voltados para intervenções precoces com impacto em comportamentos violentos e anti-sociais, implementados nos momentos iniciais do desenvolvimento sócio-afetivo e cognitivo de crianças e adolescentes, independente do perfil sociodemográfico deles e do lugar onde vivam. Tratar-se-á, assim, de uma política pública nacional de amplo alcance, em que a violência e a delinqüência sejam abordadas como questões gerais, adversas ao bem comum e qualidade de vida da nação como um todo.

As políticas de gestão comunitária da segurança pública vão ao encontro de uma tendência, nesse sentido, surgida nos Estados Unidos da América (EUA) por volta da década de 90, a partir dos estudos de Goldstein (1990). Tais políticas têm como corolário a premissa de que a comunidade conhece seus problemas de segurança pública, melhor inclusive que a própria polícia. Assim, é preciso dar poder à comunidade, ou "empoderá-la", num anglicismo (derivado da expressão "empowerment") já de uso comum entre brasileiros. A comunidade passa a ser, assim, objeto e sujeito das ações de prevenção, o que conota a expressão "Segurança Comunitária".

Com o modelo de "gestão comunitária", as autoridades da segurança pública passam a aprender com a comunidade, bem como com pesquisadores sociais que investigam, com rigor científico, questões relativas à violência e à criminalidade. A Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) vem buscando induzir, nos entes federativos, as melhores práticas da segurança pública (gestão comunitária, inclusive), disponibilizando, para tanto, verbas especificamente destinadas para tal finalidade.

Construiu-se pela primeira vez no país um sistema capaz de municiar os responsáveis pelo planejamento, execução e avaliação das ações de segurança pública, e com isto, construíram alicerces que, reforçando o princípio republicano e federativo garantiram a integração prática dos órgãos que atuam no campo da segurança pública e justiça criminal. A construção desse sistema constitui um dos pilares fundamentais para a implementação e conseqüente institucionalização do SUSP (Sistema Único de Segurança Pública) tal como evidencia o Plano Nacional de Segurança Pública. Sem informações qualificadas, seja ao nível nacional ou

local, qualquer iniciativa na área de segurança pública está fadada, como se observou nos últimos 30 anos, à produção de resultados que não ultrapassem seus efeitos imediatos, gerando irracionalidade da aplicação de recursos, desperdício dos meios empregados, dispersão de esforços, fragmentação das ações e incapacidade de pró-ação frente aos desafios colocados diariamente.

A SENASP entende que o projeto do SUSP é um dos espaços fundamentais para renovar, com bases participativas, o pacto federativo. Por esta razão, todas as ações relacionadas à construção do sistema, desde o seu planejamento até a sua implantação contaram, até o presente momento, com 27 Unidades Federativas assim como, com policiais e especialistas em todo o Brasil na área de segurança pública. Trata-se, pois, de um projeto que foi conduzido pela SENASP elaborado por mãos de pessoas competentes, respeitando e resgatando a autonomia dos entes federados, suas realidades institucionais e, com isso, a diversidade regional. Esta iniciativa foi elogiada por todos os Estados em razão da nova postura democrática e participativa que tem fundamentado as ações da SENASP.

A metodologia está fundamentada no trabalho cooperativo e responsável com os operadores dos sistemas estaduais de estatística criminal. Foi precisamente com a incorporação do conhecimento prático dos entes federados que se tornou possível dar passos significativos rumo à construção de um sistema de gerenciamento de informações factível e adaptado à heterogeneidade dos Estados, isto é, adequado a diversidade dos níveis de maturidade tecnológica e informacional dos sistemas estaduais de produção, sistematização e análise de informações criminais.

O sistema nacional de estatística criminal conta com informações originadas em diversas organizações do sistema de segurança pública e justiça criminal, outras organizações governamentais, das sociedades civis e, até mesmo, informações coletadas diretamente das comunidades. Essa nova forma de coleta e tratamento das informações junto das mais diversas organizações ligadas ao sistema de segurança pública, despertou nos seus gestores a importância do *Controle Científico da Polícia* para a busca mecanismos de estabelecimentos de metas e avaliação de resultados. Constitui uma cientificização maior do conceito operacional de Polícia Orientada por Resultados, haja vista que, com o geoprocessamento, um importante passo no sentido de estreitamento da relação entre policiamento ostensivo e ciência houvera sido empreendido no início dos anos 2000.

O geoprocessamento foi introduzido na PMMG no final dos anos 90, na 8ª

Região, e expandido em 2002 para todas as demais regiões de coordenação operacional no Estado. A atualização desse modelo pela ferramenta *Controle Científico da Polícia* inaugura, a partir de setembro de 2005, uma nova fase de assumido relacionamento com a cientificidade das análises sobre aspectos responsáveis pela eficiência dos serviços da Polícia à sociedade. Isso se dá de um modo que extrapola o tradicional uso do geoprocessamento (identificação de zonas quentes de criminalidade e identificação do comportamento dos índices criminais em cada delito e espaços de responsabilidade territorial de batalhões e companhias da Polícia Militar). (SILVA, 2004).

Essa evolução representou uma grande inovação no controle interno da Polícia Militar de Minas Gerais. Por meio dessa metodologia, passa-se a mensurar o desempenho da Polícia com base em indicadores que monitoram: a capacidade técnica individual de policiais, a capacidade tática de grupos de policiais, a qualidade do serviço prestado à população, o impacto da gestão preventiva da criminalidade em Unidades da “ponta-da-linha” sobre um rol pré-determinado de delitos, o volume de respostas de Unidades repressivas da criminalidade e o reflexo desse tipo de serviço sobre os índices de crimes violentos, o atendimento comunitário (sob indicador composto por sub-indicadores que medem o tempo de resposta ao clamor público, o período gasto para registros de eventos de Defesa Social em delegacias da Polícia Judiciária e a conseqüente liberação para novos atendimentos e outros), a indisponibilidade e o acerto da gestão da frota, frente aos percentuais de delitos por turno, a opinião pública e, por fim, o absentismo de policiais e seu relacionamento com a comunidade para a solução de problemas de segurança pública localizados (SILVA, 2004).

É nova a base sobre a qual se assentam os indicadores relacionados. O *Controle Científico da Polícia* extrapola os conceitos das vigentes doutrinas de emprego e de avaliação de desempenho da Polícia mineira. Conforme apontado por Silva (2004), as normas na Polícia Militar mineira não apresentavam em sua completude o tripé método-metodologia-padrão, deficiência que foi superada por esse novo meio de avaliação de desempenho institucional.

Os métodos (um para cada indicador), enquanto meios matemático-estatísticos para observação de resultados, foram desenvolvidos com revisão e aprovação de um estatístico da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, e são particulares em relação a cada indicador e metodologia – caminho para se

mensurar o indicador é também inédita. Os padrões (patamares ideais de comportamento de cada indicador) basearam-se em conceitos técnicos da bibliografia especializada; nenhum deles, contudo, relacionado à Polícia.

Essa nova ferramenta de avaliação de desempenho consiste em dezesseis formas de monitoramento da realidade da Instituição, onde passa a ocorrer dentro da lógica de separação de funções de assessoria típicas de Forças Armadas e Policiais Militares. São elas: Pessoal, Inteligência (Informações), Operações, Logística e Comunicação Social. Encontram-se também relacionadas duas outras que extrapolam o quinteto funcional mencionado: Estatística e Geoprocessamento.

As modalidades de controle idealizadas receberam denominação a mais próxima possível da realidade para cuja avaliação se destinavam bem como à referida distribuição de áreas funcionais das Forças Armadas. Os dois indicadores finais não possuem uma sigla própria, pelo fato de fugirem à herança militar.

Assim, a especificação de cada indicador e seu atrelamento a uma função particular, dentro da estrutura de assessorias do Comando de Policiamento da Capital, obedeceu à seguinte classificação, de acordo com o quadro 1 a seguir.

SETOR	INDICADOR
Pessoal (P1)	01. Absenteísmo
Inteligência / Informações (P2)	02. Policiamento Velado
Planejamento das Operações (P3)	03. Emprego do Policiamento a Pé em Áreas Comerciais
	04. Atendimento Comunitário
	05. Relacionamento Comunitário
	06. PROERD
	07. Eficiência das Patrulhas de Prevenção Ativa
Apoio Logístico (P4)	08. Emprego de Viaturas
	09. Indisponibilidade de Viaturas
Comunicação Organizacional (P5)	10. Opinião Pública (Jornalismo Comparado)
Estatística e Geoprocessamento	11. Desempenho Operac. de Cia com responsab. territorial
	12. Desempenho Operacional de Cia Tático Móvel
Estratégias e Pesquisas	13. Capacidade Técnica
	14. Capacidade Tática
	15. Qualidade do Atendimento
	16. Eficiência do Sist. de Gerenciamento dos Indicadores/Indicador da Eficiência em Controle Científico da Polícia.

QUADRO 1 – INDICADORES DO CONTROLE CIENTÍFICO DA POLÍCIA

Fonte: PMMG

O sucesso desse empreendimento depende de fatores como a eficiente fluidez de informações entre os níveis de gerência envolvidos e a gestão dos processos de análise por um corpo de técnicos conhecedor da norma fundamental criadora desse sistema. Para isto devem estar interligadas todas as planilhas e comunidades de controle em um ponto central do Comando de Policiamento da Capital: o Núcleo de Estratégias e Pesquisas.

O Controle Científico da Polícia insere-se, portanto, no contexto de uma filosofia de trabalho da Polícia Militar na Capital do Estado de Minas Gerais.

O quadro 2, a seguir, apresenta um resumo dos indicadores de avaliação de desempenho, destacando: o aspecto controlado e o responsável pelos respectivos tipos desse controle interno e as características, por comparação, do modelo tradicional vigente e desse modelo científico de gestão pública por resultados que foi implantado.

ASPECTO CONTROLADO	MODELO TRADICIONAL	CONTROLE CIENTÍFICO
01. Absenteísmo Gerente: P1	Procedida em caráter estático, isto é, restrita a dados fornecidos por sistema, sem uso da informação para orientar política de pessoal.	Procedida a análise em caráter dinâmico, pelo monitoramento da situação de absenteísmo a partir de comparações percentuais entre subunidades, bem como pela definição de teto aceitável e de medidas gerenciais de intervenção, em caso de extrapolação desse limite.
02. Policiamento Velado Gerente: P2	Análise de relatórios de serviço, para detecção de eventuais irregularidades.	Análise, com atribuição de valores numéricos, da relação entre o objetivo do lançamento e os resultados alcançados.
03. Emprego do Policiamento a pé em Áreas Comerciais Gerente: P3	Realizada através de impressões subjetivas de supervisores que, indo a "campo", observam o comportamento do policiamento.	Monitoramento sob indicador técnico, que avalia a eficiência do esforço operacional, na redução de delitos cuja prevenção é pretendida pelo policiamento a pé.
04. Atendimento Comunitário. Gerente: P3	Disponibilidade inexplorada de dados sobre tempo de resposta ao clamor público. Inexistência de outros indicadores. Controle genérico.	Mensuração de um conjunto de subindicadores (tempo de resposta, iniciativa x acionamento, tempo de permanência na delegacia, reincidência de assaltos a estabelecimentos comerciais na subárea, ocorrências em postos fixos, e demanda reprimida).
05. Relacionamento Comunitário Gerente: P3	Feita mediante a atualização anual da quantidade de CONSEP existentes no Estado, bem como pela fiscalização, pelo Comando-Geral, do comparecimento de representantes de Unidades subordinadas, a reuniões comunitárias de discussão da segurança pública, previamente comunicadas à Polícia Militar.	Análise da combinação de indicadores sobre comparecimento do policiamento a reuniões comunitárias, e solução de problemas de segurança pública a partir dessas reuniões.
06. Aplicação do PROERD Gerente: Coordenação Regional dos Núcleos de Prevenção Ativa (P3)	Acompanhamento genérico sobre metas traçadas pela Coordenadoria Estadual do PROERD.	Acompanhamento específico, discriminado por Cia PM e conjugando dados sobre população discente nas 4ª e 6ª séries, em cada subárea (espaço de responsabilidade territorial de Cia PM).
07. Eficiência das Patrulhas de Prevenção Ativa Gerente: P3	Inexistente, porque não havia esse conceito operacional. Até então, a prevenção à criminalidade se fazia sem uma doutrina de emprego específica e sem uma especialização de seus realizadores, para o exercício da missão.	A eficiência da atuação das Patrulhas de Prevenção é medida pela avaliação do seu efeito sobre "zonas quentes de criminalidade", previamente identificadas com auxílio do Geoprocessamento.
08. Avaliação do Emprego de Viaturas Gerente: P4	Realizada quanto ao percentual da disponibilidade da frota, para emprego em geral (administrativo e operacional).	Análise da proporção de lançamento por turno, a partir da realidade criminal, e do acerto/erro dos administradores nessa gestão do emprego.
09. Indisponibilidade de Viaturas Gerente: P4	Realizado de forma genérica, em sistema informatizado próprio.	Realizado de forma específica, com atrelamento dessa informação à eficiência no emprego dos recursos disponíveis.

10. Opinião Pública (Jornalismo Comparado) Gerente: P5	Modelo reativo, pelo qual a Polícia enfrenta crises periódicas de imagem pública e redução de sua credibilidade, devido a exposição na mídia, que estende para toda a Instituição imagens distorcidas sobre sua realidade.	Modelo monitorado, diariamente, com mensuração quantitativa e qualitativa do noticiário, bem como comparações com série temporal e reuniões de avaliação mensal para corrigir eventual exposição negativa superior à positiva.
11. Desempenho Operacional de Cia PM Gerente: Estatística e Geoprocessamento	Busca pelo alcance de metas aleatória e subjetivamente definidas.	Busca pelo alcance de metas automaticamente definidas pelo sistema de geoprocessamento, a partir de série histórica de delitos específicos e predeterminados.
12. Desempenho Operacional de Cia Tático Móvel Gerente: Estatística e Geoprocessamento	Acompanhamento do emprego da tropa.	Acompanhamento a partir de banco de dados sobre prisões, apreensões de armas, drogas e repressão imediata, flagrantes ratificados pela Polícia Civil, cumprimento de mandados judiciais e operações desenvolvidas.
13. Capacidade Técnica Gerente: Núcleo de Estratégias e Pesquisas	Por treinamento básico (tiro, defesa pessoal) e instruções antes dos turnos de serviço, sem mensuração do apreendido pelos instrutores.	Verificação semestral – mediante aplicação de metodologia científica - do conhecimento individual dos policiais sobre aspectos ligados a sua demanda prática ordinária.
14. Capacidade Tática Gerente: Núcleo de Estratégias e Pesquisas	Pelo Treinamento Policial Básico ou equivalente, em que se simulam abordagens e incursões em ambientes “montados” nas academias de polícia.	Verificação semestral, sob metodologia científica, conhecimento prático sobre realização de táticas operacionais (atuações em grupo).
15. Qualidade do Atendimento Gerente: Núcleo de Estratégias e Pesquisas	Modelo reativo que se aprimora a partir de grandes casos de exposição negativa da imagem da polícia.	Proatividade, mediante aplicações de metodologia científica à análise de boletins de ocorrência, e a coleta de opiniões dos cidadãos atendidos nos casos registrados nesses boletins.
16. Eficiência do Sistema de Gerenciamento do Desempenho/ Eficiência em Controle Científico da Polícia.©51 Gerente: Núcleo de Estratégias e Pesquisas	Visão sistêmica inexistente. Níveis de assessoria controlando os setores subordinados, via de regra sem indicadores científicos e impessoais. Avaliações empíricas, esporádicas aleatórias, restrita a supervisões.	Visão sistemática (pela própria criação do sistema), periódica, com definição clara de papéis no processo de gestão dos demais indicadores. Possibilidade de submissão de setores desse gerenciamento a verificações de Capacidade Técnica, diante da clara definição referida.

QUADRO 2 - MODELO TRADICIONAL X CONTROLE CIENTÍFICO

Resumo dos Indicadores de Avaliação de Desempenho

Fonte: PMMG

2.3.7 Policiamento Comunitário na PMPR

A Polícia Comunitária é um ordenamento da União, desde o primeiro Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH), em 1996, o qual estabeleceu as experiências de polícia comunitária entre suas prioridades; no PNDH II, em 2002, o compromisso 32 ratifica e expande essa prioridade, igualmente ao Plano Nacional de Segurança Pública, (PNSP) plano estruturado em quatro capítulos que relacionam os compromissos a serem assumidos no âmbito do governo federal, e deste em cooperação com os governos estaduais e outros poderes da sociedade civil. Também estabeleceu as ações que serão desenvolvidas para que os resultados sejam alcançados.

Em 14 de fevereiro de 2001 a Lei n.º 10.201 criou o Fundo Nacional de Segurança Pública, que em seu artigo 4º consagra a Polícia Comunitária como credora do fundo.

Mesmo a mudança de orientação no Governo Federal não retirou de pauta a Polícia Comunitária, conforme prevê o Sistema Único de Segurança, SUSP, que se constitui no novo PNSP (Plano Nacional de Segurança Pública).

4.1 Mudanças nas polícias militares e nas polícias civis para implementação do Sistema Único de Segurança Pública. Para a implementação do Sistema Único de Segurança Pública, as mudanças abaixo indicadas são necessárias.

4.2 Polícia Militar: qualificação do policiamento preventivo e ostensivo. A qualificação do policiamento preventivo e ostensivo – que implica sua estrita subordinação aos princípios democráticos da cidadania – deverá ser alcançada de forma gradativa por meio da implantação das seguintes medidas:

4.3 Policiamento comunitário: A metodologia de policiamento denominada “comunitário” recebe nomes diferentes, como “de proximidade” ou “interativa”, conforme os países e as tradições. Mas o que importa é seu conteúdo e os valores que encerra.

A Polícia Comunitária é entendida como conjugação de todas as forças vivas da comunidade (a própria comunidade, a comunidade de negócios, as autoridades cívicas eleitas, todas as polícias, as demais instituições e autoridades e a mídia), sob a coordenação de policiais especialmente designados, no sentido de preservar a segurança pública, prevenindo e inibindo os delitos ou adotando providências para a repressão imediata. Deve ser entendida também como uma filosofia de atuação da Polícia Militar, marcada pela intensa participação da comunidade na resolução dos

problemas afetos à Segurança Pública.

A Polícia Comunitária deve responder à comunidade em três pontos básicos: ser visível, de fácil acesso pela população e com capacidade de resposta imediata e adequada. O relacionamento interpessoal policial-cidadão se dá em clima de receptividade, boa vontade, sem tensões e conflitos.

Na Polícia Militar do Paraná, em 20 de agosto de 2001, por meio do documento intitulado “Bases para a Implantação da Filosofia e Estratégia da Polícia Comunitária em Curitiba”, teve início o projeto de Polícia Comunitária na PMPR. O objetivo foi implantar o Sistema de Policiamento Comunitário na Capital e Região Metropolitana de Curitiba.

Entre seus objetivos específicos definia, em cada bairro escolhido:

- a) Reduzir o crime e o medo do crime;
- b) Reduzir a desordem percebida;
- c) Melhorar a condição geral de cada bairro;
- d) Criar condições de aceitabilidade para o sistema, facilitando e agilizando sua expansão para outras áreas, e
- e) Fortalecer a auto-estima do policial.

Os efeitos pretendidos são:

- a) Recuperação do sentimento de comunidade;
- b) Fortalecimento do respeito à imagem da polícia e do Estado;
- c) Resgate do sentimento de cidadania;
- d) Redução do estresse da vida em sociedade; fortalecimento do civismo;
- e) Redução do estresse policial ao ver os efeitos positivos de seu trabalho;
- f) Engajamento do policial com os objetivos da corporação;
- g) Progressiva humanização do elemento policial.

Destarte denominar o policiamento comunitário do Paraná de POVO, policiamento ostensivo volante, não o deprecia, ao contrário, homenageia o Projeto Povo original, que tem a essência da filosofia comunitária.

No esforço de segurança da comunidade são analisadas todas as áreas públicas: estacionamentos, diversões públicas, condições de ruas, avenidas, praças, terrenos baldios, elevações ou depressões do terreno, rios, lagos, plantações, número de veículos, arquitetura de segurança e outros que possam influir direta ou indiretamente.

O policiamento ocupa o espaço territorial e atua em pontos estratégicos, acoplando-se a um sistema de autodefesa da própria população. Os policiais comunitários atuam no sentido de:

1. descobrir os anseios e as preocupações da comunidade;
2. incentivar o cidadão a participar na identificação, priorização e solução dos problemas da comunidade;
3. conhecer a realidade da comunidade onde está servindo e fazer com que os cidadãos a conheçam;
4. trabalhar de modo a prevenir as ocorrências. Não deverão esperar os problemas ocorrerem;
5. Agir de acordo com lei, a ética e a moral, com responsabilidade e com a confiança de atender a comunidade;
6. atuar como um “mini chefe” de segurança local;
7. dedicar atenção especial na proteção das pessoas mais vulneráveis: crianças, jovens, idosos, pobres, deficientes, gestantes, discriminados;
8. confiar no seu discernimento, sabedoria, experiência e principalmente na formação ofertada pela PMPR; quando isso não for suficiente o policial deverá encontrar soluções criativas e intuitivas para os problemas da comunidade;
9. manter-se atualizado, pois a Instituição Militar e a comunidade estão em constante evolução;
10. Integrar-se à comunidade e ajudar as pessoas a resolverem seus problemas.

2.3.7.1 Policiamento Ostensivo Volante – POVO

A base de atuação do Policiamento Ostensivo Volante é a aplicação da filosofia e estratégia de Polícia Comunitária, ampliando o trinômio **Policial treinado – Comunicação – Viatura especial**.

2.3.7.2 Policial com tríplice responsabilidade:

a. Responsabilidade Territorial

A política governamental definiu a responsabilidade e integração sistêmica entre a PMPR e Polícia Civil, dentro de suas respectivas competências legais

conciliando, padronizando e unificando áreas circunscricionais, ou seja, Comandos Intermediários com Divisionais, Batalhões com Subdivisões e Subunidades com Distritos Policiais, definindo formas e índices de avaliação de resultados.

b. Responsabilidade pelos resultados

O policial comunitário é um policial com atuação dentro de sua área, cabendo a ele prender criminosos, inibir a criminalidade, solucionar os problemas existentes e melhorar a qualidade de vida da comunidade. O acompanhamento constante se dá através de:

Índices de performance:

- ◆ volume de ocorrências;
- ◆ volume de ligações telefônicas;
- ◆ taxa de criminalidade;
- ◆ índice de violência.
- ◆ homicídio.

Índice de desempenho:

- ◆ cifras negras;
- ◆ demanda reprimida;
- ◆ satisfação com o serviço policial;
- ◆ percepção da criminalidade e da violência.

c. Responsabilidade Social

O profissional de segurança pública tem sido um ponto de referência para a população. Porém, mais do que isso, a população deve ver na figura do policial militar, atuante e prestativo, um zeloso guardião da ordem e disciplina da vida social, digno da confiança e da admiração pública.

Sendo assim, pode-se verificar que a busca por um instrumento de avaliação adequado para saber da qualidade do serviço e/ou produto ofertado é sempre almejado por qualquer organização, quer seja ela pública ou privada.

A avaliação de resultados se desenvolve pela análise e interpretação das informações estatísticas, tomada no sentido mais amplo, não podendo ser usada de forma unilateral e restrita, servindo-se de mais de um índice e indicador para instruir processo decisório.

3 METODOLOGIA

Neste capítulo são indicadas as caracterizações da pesquisa, o seu contexto com relação à bibliografia que trata da Organização das Informações e Desempenho dos Órgãos Policiais e os procedimentos metodológicos utilizados para alcançar os objetivos propostos.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

A pesquisa é caracterizada como descritiva em sua finalidade, pois se concentrou na análise das informações que constituem uma bibliografia já existente. Essas informações foram inseridas na apresentação de uma proposta de um instrumento de avaliação da Polícia Militar.

Com relação aos procedimentos técnicos utilizados, a pesquisa é caracterizada como bibliográfica exploratória quanto aos meios, pois designa situações em que é realizada por meio de observações, registros, análise e correlações de dados em situações em que há pouco conhecimento sobre o assunto estudado que tratam dos instrumentos de avaliação das organizações policiais e de indicadores de avaliação de resultados de organizações policiais.

A pesquisa é qualitativa quanto à natureza dos dados e pesquisa não-experimental, associada à bibliográfica quanto ao delineamento. A forma de obtenção de dados pelo levantamento e sua aplicabilidade é básica.

3.2 COLETA DOS DADOS

Para atingir os objetivos desta pesquisa adotou-se como principal recurso metodológico o estudo de pesquisa bibliográfica exploratória, o que permitiu o aprofundamento sobre o assunto, assim como uma melhor compreensão do ambiente em estudo.

A pesquisa exploratória tem como principais características a informalidade, a flexibilidade e a criatividade, e procura-se obter um primeiro contato com a situação a ser pesquisada ou um melhor conhecimento sobre o objeto em estudo. Para tanto, foram utilizados materiais bibliográficos examinados junto a diversos autores nacionais e de outros países, como também um estudo sobre uma experiência de

controle científico da polícia na Polícia Militar de Minas Gerais que é voltado para o monitoramento das atividades policiais, enquanto outros estudos mostram indicadores de avaliação de desempenho que estão mais voltados para a resolução dos problemas do cliente que necessita do serviço policial.

Com esta premissa básica trabalharemos numa proposta de instrumento de avaliação que pondere o trabalho policial e sua eficiência pela não ocorrência de crimes na sua área de atuação.

3.3 SISTEMATIZAÇÃO DOS DADOS

Nessa seção são detalhados os procedimentos metodológicos utilizados para elaboração de uma proposta de instrumento de avaliação da Polícia Militar do Paraná.

3.3.1 Identificação em outras polícias militares dos instrumentos de avaliação.

A primeira etapa na execução desse trabalho se refere à experiência da Polícia Militar de Minas Gerais quando introduziu o modelo de Controle Científico de Polícia, de onde foram utilizados como base vários indicadores de monitoramento dos policiais. Com a introdução do geoprocessamento na polícia mineira, foi inaugurada uma nova fase de assumido relacionamento com a cientificidade das análises sobre os aspectos responsáveis pela eficiência dos serviços da Polícia à sociedade.

Por meio dessa metodologia, passou-se a mensurar o desempenho da Polícia com base em indicadores que monitoram, conforme já foi citado anteriormente: a capacidade técnica individual de policiais; a capacidade tática de grupos de policiais; a qualidade do serviço prestado à população; o impacto da gestão preventiva da criminalidade, em Unidades da "ponta-da-linha", sobre um rol predeterminado de delitos; o volume da resposta de Unidades repressivas da criminalidade e o reflexo desse tipo de serviço sobre os índices de crimes violentos; o atendimento comunitário (sob indicador composto por subindicadores que medem o tempo de resposta ao clamor público, o período gasto para registros de eventos de Defesa Social em delegacias da Polícia Judiciária e a conseqüente liberação para novos atendimentos, e outros); a indisponibilidade e o acerto da gestão da frota,

frente aos percentuais de delitos por turno; a opinião pública; o absentismo de policiais, e o relacionamento da Polícia com a comunidade, para a solução de problemas de segurança pública localizados.

O Controle Científico da Polícia aumentou o valor científico dos conhecimentos existentes na PMMG sobre distribuição de efetivo e de viaturas, oscilações nos índices de criminalidade, opinião pública acerca da eficiência da Polícia e outras realidades agora abrangidas cientificamente e discriminadas nas comparações reunidas. Essa nova ferramenta de avaliação de desempenho institucional consiste em dezesseis formas de monitoramento da realidade da Instituição e desenvolvidas dentro de um trabalho de equipe. A gerência de cada indicador passa a ocorrer dentro da lógica de separação de funções de assessoria típicas das Forças Armadas e Polícias Militares. São elas: Pessoal, Inteligência (Informações), Operações, Logística e Comunicação Social. Encontram-se também relacionadas duas outras que extrapolam o quinteto funcional mencionado: Estatística e Geoprocessamento e Estratégias e Pesquisas.

O Controle Científico da Polícia visa permitir que as organizações policiais que dele se utilizem estejam mais atentas sobre si mesmas avaliando com maior rigor científico seu desempenho institucional e explorem por vias mais bem sintonizadas com a ciência as sutilezas das relações entre gestão da rotina policial e eficiência contra a criminalidade. Como contribuição teórica é o primeiro passo para a introdução dessa nova cultura na realidade da Polícia Militar mineira e talvez de outras organizações policiais no País.

Observa-se no Controle Científico da Polícia Militar Mineira que a avaliação de resultados está focada no seu desempenho institucional, enquanto que na literatura mais recente a respeito do impacto da polícia sobre o crime tem ressaltado que diminuições são alcançadas não através de presença passiva de policiais e de ações não focalizadas como tradicionalmente têm sido feitos, mas por orientações proativas e orientadas para objetivos específicos. Assim, o resultado de um programa ou estratégia bem sucedida de ação policial será, muitas vezes, o não acontecimento de algo.

Para certos tipos específicos de delitos, a atuação da polícia pode ser fundamental, embora não exclusiva. Essa atuação sobre as taxas de criminalidade é relevante, desde que enfocada para problemas específicos. A ausência de crimes pode ser justamente um dos melhores indicadores da excelência da ação policial.

3.3.2 Instrumentos de medição comparativa de desempenho

A segunda etapa desta pesquisa se refere a outras dimensões de desempenho, cuja resposta deve ser o trabalho da polícia em consulta com sua comunidade. Moore (2002, p. 12) apresenta sete dimensões de desempenho policial que ele acredita devam ser medidas, conforme já listado anteriormente:

1. Reduzir a vitimização criminal;
2. Responsabilizar os criminosos;
3. Reduzir o medo e melhorar a segurança pessoal;
4. Garantir a segurança em espaços públicos;
5. Utilizar os recursos financeiros de forma justa, eficiente e eficaz;
6. Usar a força e a autoridade de forma justa, eficiente e eficaz;
7. Servir à comunidade / obter legitimidade com aqueles que são policiados.

As pesquisas na comunidade se baseiam em amostras aleatórias, incluindo pessoas que tiveram ou não contato com a polícia. As perguntas devem se concentrar em alguns aspectos, entre eles criminalidade e desordem percebidas, medo, histórico de vitimização e satisfação geral com a polícia. Pesquisas sobre o contato com a polícia são feitas com pessoas que tiveram contato recente com a mesma e podem ser fontes vitais de informações para a administração sobre o comportamento dos policiais e as impressões dos clientes, inclusive os voluntários (que chamam a polícia) e os involuntários (detidos). Pesquisas com diferentes tipos de contatos como detidos, vítimas de crimes ou motoristas citados pela polícia, além dos funcionários, também servem de fonte de informação para a administração.

Uma organização policial militar primeiro analisa pesquisas junto da comunidade para descobrir as necessidades de seu público-alvo e só depois oferece o serviço solicitado. A organização orientada para a comunidade considera a pesquisa e a análise dos clientes como um elemento da mais alta prioridade. Muitas organizações militares acham que são justas, eficazes e acessíveis, mas muitos estudos de imagem mostram o que a comunidade pensa a respeito delas: que são arbitrarias, ineficazes e inacessíveis.

A sociedade se desenvolve a uma velocidade muito grande e as Polícias Militares devem procurar desenvolver o mesmo ritmo, sob o risco de falência social da instituição e a sua conseqüente sucumbência. Assim, as corporações policiais militares devem direcionar seus serviços segundo as necessidades da comunidade.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Este capítulo se refere à análise e discussão dos resultados do presente trabalho, estabelecendo assim um instrumento de avaliação para a Polícia Militar do Paraná.

Analisando o geoprocessamento que foi introduzido na Polícia Militar de Minas Gerais no final dos anos 90, dando origem ao Controle Científico de Polícia, pode-se dizer que essa evolução representou um grande avanço no controle interno da polícia mineira.

Essa inovação está focada para avaliações de indicadores de desempenho e controle do público interno dentro da organização policial militar, diferentemente da tendência atual que está voltada para as necessidades de constantes avaliações e de pesquisa do serviço que realmente a sociedade necessita.

A organização da polícia urbana moderna deve ser tal que sua responsabilidade central deve estar focada em proporcionar uma série de serviços diretos para os cidadãos que os requerem, tais como a resolução de conflitos, assistência emergencial e proteção. Ao perseguir tal propósito, a polícia gera um "subproduto" que é o controle do crime para a comunidade em geral.

O estudo dos instrumentos de avaliação da organização policial militar deve ter como premissa básica a filosofia de polícia comunitária, em que o policial mantém contato com as pessoas de sua circunscrição territorial de atuação, ouve suas reivindicações na área de segurança pública e elabora planos para a resolução dos problemas afetos àquela comunidade.

Com o passar do tempo e com a realização de estudos de avaliação, espera-se a sedimentação de uma cultura de prevenção, nos moldes da moderna gestão científica, que devem ser constantemente avaliados para que sejam ampliados e/ou descontinuados. O horizonte disso, segundo as melhores práticas mundiais, é a expansão da prevenção voltada para o "proativo", ao contrário da praxe contemporânea, bastante disseminada, que ainda privilegia a reatividade e a repressão, não focada em locais específicos, nem em grupos de risco, tampouco em problemas comunitários costumeiros e antigos fenômenos por demais conhecidos das comunidades.

Partindo da discussão da tendência de que qualquer organização deve estar focada para a satisfação das necessidades do cliente, elaboramos uma proposta de

instrumento de avaliação da Polícia Militar do Paraná focada num relatório de anseios da comunidade, onde são classificados os problemas de policiamento comunitário na medida em que surgem com a estatística de ocorrências, dividindo-se em: crimes, medo do crime, desordens e por último, segundo levantamento das pessoas entrevistadas, o que deve ser prioridade para a polícia.

Depois de analisados os dados coletados no relatório de pesquisa junto da comunidade é que deverá ser iniciada a ação proativa para a solução e a minimização dos problemas encontrados, devendo sempre ser buscadas constantes revisitas junto da comunidade para saber da satisfação do serviço prestado pela Polícia Militar.

Um segundo instrumento de avaliação está voltado para a manutenção da segurança e da ordem na circunscrição territorial e compreende quatro objetivos:

- ◆ Controle do Crime: Atendimento de Solicitações Relacionados ao Crime;
- ◆ Manutenção da Ordem: Atendimento de Solicitações de Resolução de Conflito;
- ◆ Serviço de Emergência: Atendimento de Solicitações Diferentes das Relacionadas ao Crime;
- ◆ Regulamento do Trânsito: Atendimento de Solicitações Relacionadas ao Trânsito.

5 PROPOSTA DE INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DA POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ

A escolha da proposta de um instrumento de avaliação da Polícia Militar começa com a interação do policial comunitário junto à população dentro de sua área de circunscrição territorial de atuação, cujo objetivo é levantar os principais problemas da comunidade com relação à segurança pública e que necessitam de uma atenção especial por parte da polícia.

A partir dessa interatividade é produzido um relatório estatístico dos anseios da comunidade (Anexo) que vai direcionar as ações de polícia.

Definidos os problemas de acordo com a ordem de prioridade, os policiais trabalharão e serão avaliados de acordo com o cumprimento dos objetivos descritos conforme exemplos abaixo e de acordo com o Apêndice:

Objetivo I – Controle do Crime: Atendimentos e Solicitações Relacionadas ao Crime.

1. Prisão em flagrante – corresponde ao total de prisões ocorridos num determinado período de tempo dentro da área de circunscrição em relação à média histórica.
2. Cumprimento de mandado de prisão no trabalho integrado com a Delegacia da mesma circunscrição territorial;
3. Contato com a (s) vítima (s) e/ou familiar (es) da (s) vítima (s), objetivando levantamento de autoria;
4. Contato com testemunhas de crimes, objetivando levantar autoria;
5. Identificação de autor (es) do crime – percentual em relação ao número de delitos ocorridos;
6. Qualificação, cadastro e fotografia do (s) autor (es) do crime que atua (m) dentro da circunscrição territorial do policiamento comunitário;
7. Montagem de banco de dados com cadastro do (s) autor (es) de crimes que atuam na circunscrição territorial, analisando o percentual de reincidência criminal;
8. Identificação de membros de gangues através de cadastro de controle para inibir o cometimento de delitos futuros;
9. Trabalho integrado com a Delegacia da área de circunscrição para a resolução de problemas;
10. Prevenção e controle do crime através de atuação proativa na circunscrição territorial, evitando o cometimento de delitos e proporcionando sensação de

segurança pela presença ostensiva.

Objetivo II – Manutenção da Ordem: Atendimento de Solicitações de Resolução de Conflito:

1. Violência doméstica. Fazer-se presente naqueles locais com potencial para a ocorrência de crimes a fim de resolver conflitos e proporcionar a paz social;
2. Rixas. Atuar de maneira proativa, evitando a ocorrência de crimes;
3. Perturbação do sossego e da tranquilidade pública. Reduzir o número de acionamentos através de orientações.
4. Resolução de conflitos e serviços emergenciais variados detectados em sensos das áreas residenciais, os quais exigem atenção do policiamento comunitário com orientação para outros órgãos municipais e estaduais;
5. Interatividade do policial comunitário com a população. Necessidade de constante diálogo com a população para detectar o surgimento de novos problemas a solucionar.

Objetivo III – Atendimento de Solicitações Diferentes das Relacionadas ao Crime.

1. Atuação proativa de orientação em locais públicos como praças, terminais de transporte coletivo, praças desportivas e outros, visando manter a tranquilidade pública.
2. Serviços emergenciais variados detectados em áreas residenciais da cidade com situações socioeconômicas baixas, com acionamento de outros órgãos para a resolução de problemas;
3. Apoio a órgãos municipais e estaduais.

Objetivo IV – Regulamentação do Trânsito: Atendimento de Solicitações Relacionadas ao Trânsito.

1. Orientação do trânsito em locais com maior densidade de veículos em circulação e estacionados;
2. Resolução de conflitos na área de trânsito;
3. Atuação em acidentes de trânsito.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apresentar uma proposta de instrumento de avaliação da Polícia Militar do Paraná constituiu o objetivo geral deste trabalho. Para sua concretização, foi realizado o levantamento bibliográfico de vários autores de obras que tratam do tema segurança pública, em que a polícia é apenas uma das agências encarregadas do controle da criminalidade e violência.

A literatura mais recente a respeito do impacto da polícia sobre o crime tem ressaltado que diminuições dos delitos são alcançadas não através da presença passiva de policiais e de ações não focalizadas como tradicionalmente têm sido feitas, mas por intervenções proativas e orientadas para objetivos específicos. O resultado de um programa ou estratégia bem sucedida de ação policial será, muitas vezes, o não acontecimento de algo. A ausência de crimes pode ser justamente um dos melhores indicadores da excelência da ação policial. A centralidade que os sistemas de informações passam a ter neste caso é de suma importância, pois a identificação de problemas criminais específicos depende de análises efetuadas.

O propósito principal de uma organização policial é controlar o crime dentro da comunidade. Ao buscar isso, a polícia gera “subprodutos” que constituem vários serviços diretos, como resolução de conflitos, assistência de emergência e proteção do cidadão.

O planejamento da atuação policial começa com uma definição de objetivos cujo alcance pode ser medido. O objetivo do policial comunitário tem sido aquele de controlar o crime. Sua execução é medida por indicadores como mudanças nos índices de criminalidade, detenções e de resolução de crime. A organização policial pode ser vista como tendo um propósito central: prestar serviços considerados ótimos em quantidade e qualidade para aqueles que os solicitam.

A Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) vem buscando induzir nos entes federados as melhores práticas de segurança públicas voltadas para a gestão comunitária.

A Polícia Militar de Minas Gerais, no final dos anos 90, introduziu o geoprocessamento como ferramenta para direcionar a aplicação do policiamento no Estado. A atualização desse modelo pela ferramenta controle científico da polícia inaugurou, a partir de setembro de 2005, uma nova fase de assumido relacionamento com a cientificidade das análises sobre os aspectos responsáveis

pela eficiência de Polícia à sociedade. Essa evolução representou uma grande inovação no controle interno da Polícia Militar de Minas Gerais. Por meio dessa metodologia, passa-se a mensurar o desempenho da polícia como base nos indicadores que monitoram a atuação dos policiais militares.

Em 20 de agosto de 2001, por meio do documento intitulado “Bases para Implantação da Filosofia e Estratégia de Polícia Comunitária em Curitiba, teve início o projeto de polícia comunitária na PMPR”. Como resultado deste trabalho conseguiu atingir o objetivo geral que é propor um instrumento de avaliação para a Polícia Militar do Paraná, focado na resolução de problemas, mediante o levantamento dos anseios da comunidade.

Como visto, o presente tema é por demais amplo e não se esgota nesta monografia, que se constitui um ponto de partida para que novos estudos sejam realizados para acompanhar a evolução do policiamento comunitário no Paraná, como também pela efetiva interatividade entre polícia e povo.

REFERÊNCIAS

- ABS NEWS. **Testing police honesty: A Primetime investigation with lost wallets.** Primetime, Thursday, May 17. ABC: New York, 2001.
- BAILEY, Trevor; GATREAL, Anthony C. **Interactive Spatial Data Analyses.** Longman. 1995.
- BEATO, Claudio C. **Políticas Públicas de Segurança: Eficiência, Equidade e Accountability e a Questão Social.** Ed. Massangana. RECIFE/PE. 1999. p. 335-365.
- BRATTON, Willian; KNOBER Peter. **Turnaround: How America's Top Cap – Reversed The Crime Epidemic.** Random House, 1998.
- BUSLIK, Marc; MALTZ, Michael. **Power to the People: Mapping and Information Sharing in the Chacao Police Department,** In: WEISBURD, David; MCEWEN, Ton (orgs) **Crime Mapping and Crime Prevention.** Crime Prevention Studies Criminal Justice Press, Monsey, New York. 1998.
- CAMP, Scot D.; SAYLOR, William G.; HARER, Miles D. **Aggregating individual -level evaluations of the organizacional social climate: A multilevel investigation of the work environment at the Federal Bureau of Prisons.** **Justice Quarterly.** 1997. 14 (4), p. 739-761.
- CAMP, Scot D.; SAYLOR, William G.; WRIGHT, K. N. **Creating Performance Measures from Survey Data: A Practical Discussion.** **Corrections Management Quarterly,** v. 03, nº 01, 1999.
- CARD, Stuart K., MACKINLEY, Jock D.; SCHNEIDERMAN, Ben. **Readings in information visualization: Using vision to think.** São Francisco: Morgan Kaufmann Publishers, Inc. 1999.
- CERQUEIRA, Daniel; LEMBRUGER, Julita; MUSUMECI, Leonarda (Orgs.). **Cadernos do fórum de Debates sobre Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil.** Rio de Janeiro: IPEA e CESeC/UCAM, 5 volumes, 2000.
- CHOO, Chun Wei. **Information Management for the intelligent organization: The art of scanning the environment.** Medford, New Jersey: American Society for Information Science and Technology. 1995.
- FRESNEDA, Paulo Sérgio Vilches. **Tranformando Organizações Públicas: a tecnologia da informação como fator propolsur de mudanças.** **Revista do Serviço Público.** Brasília, Ano 49, n.º 1, p-p. 71-88. 1998.
- FUND FOR THE CITY OF NEW YORK. **Now smooth are New York City's streets? (Fundo para a Cidade de Nova York).** 2001.
- GALTON, Francis. **Psychometric experiments.** **Brain: A Journal of Neurology.** 1879. Nº 2, p. 149-162.

- GARREAU, Joel. **Edge City: Life on the new frontier**. New York: Doubleday. 1991.
- GOLDSTEIN, Herman. **Problem – Oriented Policing**. Mc Graw – Hill, Inc. 1990.
- GORMLEY, William T.; WEIMER Jr., David L. **Organizational report cards**. Cambridge, MA: Harvard University Press. 1999.
- HARMS, Thelma; CLIFFORD, Richard M; CRYER, Debby. **Early Childhood environment rating scale**. New York: Teachers College pr, 1998.
- HOOVER, Larry T. **Program Evaluation Rationality for Police**, Police Executive Reserch Forum e San Houston State University. 1998.
- KELLING, George L. On The Accomplishments of the Police. In: PUNCH, Maurice (org). **Control in the Police Organization**. Cambridge/Massachusetts, MIT Press: London, 1983, p. 152-168.
- KLOCKARS, Carl B. et al. **The Measurement of Police Integrity**. National Institute of Justice, Reseach in Brief (Washington). 2000.
- LEMBRUGER, Julita. **Controle da criminalidade: mitos e fatos**. São Paulo: Instituto Liberal, 2001.
- LINDLEY, David. Degrees, Kelvin: **A tale of genius, invention, and tragedy**. Washington: National Academies Press, 2004. p. 98.
- LUDLOW, Larry H. The first psychometrician? **Popular Measurement**, v.1, n. 1 p. 13-14, 1998.
- MAGUIRI, Edward R. **Measuring the performance of law enforcement agencies**. New York, Part 2. CALEA Update, 2004. p. 84.
- MASTROFSKI, Stephen D. **Policing for people**. Ideas in American Policing. Washington: Police Foundation, 1999.
- MILLER, George A. The magical number seven, plus or minus two: Some limits on our capacity for processing information. **Psychological Review** v. 63, p. 81-97,1956.
- MOORE, Mark H. **Recognizing value in policing: The challenge of measuring police**. Washington: Police Executive Research Fórum, 2002.
- MORENO, Jacob Levy. The sociometry reader. Glencoe, In: **The Free Press**. Plake, Barbara, Impara, James C.; Spies, Robert A.; Pale, Barbara S. The fifteenth mental measurements yearbook. 2003.
- PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. **O Plano Nacional**. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/conleg/artigos/direito/>>. Acesso em 26 jun 2008.
- PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. Sistema Único de Segurança Pública do Brasil/Ministério da Justiça/SENASP, 2003.

PLAKE, Barbara, James C. et al. **The Fifteenth mental measurements yearbook.** Lincoln, NE; Buros Institute of Mental Measurements. 2003.

PARANÁ. Polícia Militar do Paraná. – **Avaliação de Resultados das OPM e OBM da PMPR.** Diretriz PM/3 – N.º 002/2002.

_____. Polícia Militar do Paraná. – **Policiamento Comunitário na PMPR: Projeto POVO.** Diretriz PM/3 Nº 002/2004

POWSNER, Seth M.; TUFFE, Edward R. **Graphical summary of patient status.** O Lancet. 1994.

_____. Summarizing Clinical Psychiatric. Data. **Psychiatric Services.** v. 48 nº 11, p. 1458-61, 1997.

RAPE Victims Rate Police Performance. Disponível em: <http://www.walnet.org/jane_doe/news/toronto_98/torstar-980723.html>. Acesso em: 23 set 08

RAUDENBUSH, Stephen W.; SAMPSON, Robert J. **Ecometrics: Toward a Science of assessing ecological settings, with application to the systematic social observation of neighborhoods.** **Sociological Methodology**, nº 29, p. 1-41, Mit Press, London: 1999.

REULAND, Melissa Miller. **Information Management and Crime Analysis.** Police Executive Research Forum. 1997.

REWER, Sgt. Ronal F.; GREEN, Lynna. **The Chicago Área Four GeoAtchive: An Information Foundation for Community Policing**". In BLOCK, Carolyn Rebecca; DABDOUB Margaret; FREGLY, Suzanne. 1995. **Crime Analysis Through Computer Mapping.** Washington: Police Executive Research Forum, 1995.

RYDELL, Peter C.; EVERINGHAM, Susan S. **Controlling Cocaine: Supply versus Demand Programs.** Drug Policy Research Center. Rand Corporation. 1995.

SENGE, Peter M. **The Fifth discipline: The art and practice of the learning organization.** Doubleday, New York, 1990.

SHERMAN, Lawrence J. **Evidence-based policing.** Ideas in American Policing. Washington, DC.: Police Foundation. 1998.

SILVA, Armando Leonardo L. A. F. da. **Avaliação de resultados das ações preventivas de Polícia Comunitária em Belo Horizonte: Reflexões a respeito da aplicação de um modelo.** Belo Horizonte: Academia de Polícia Militar; Fundação João Pinheiro, 2004.

SILVA FILHO, José Vicente. **Enígmias da Violência.** **Jornal da Tarde.** 23 Nov 2000.

SIMON, Herbert A. **Models of man: Social and rationale.** New York: John Wiley and Sons, 1957.

TAXMAN, Fage S.; MCEWEN, Tom. Using Geographical Tools with Interagency Work Groups to Develop and Implement Crime Control Strategies. In Weisburd, David e MacEwen, Tom. **Crime Mapping and Crime Prevention**. Crime Prevention Studies. Criminal Justice Press. Monsey, New York. 1998.

THOMSON, Sir William (Lord Kelvin). **Electrical units of measurement**. Popular lectures. 1889, p. 73-74.

VIEIRA, Leocil ea Aparecida. **Projeto de pesquisa e monografia: O que  ? Como se faz?** Normas da ABNT. 3^a ed. Curitiba: Ed. do Autor, 2002.

WAINER, Howard. **Clear Thinking made visible: Redesigning score reports for students**. Princeton: Princeton University Press, 2002. p. 56-58.

_____. **Visual Revelations: Graphical Tales of Fate and Deception from Napoleon Bonaparte to Ross Perot**. Princeton: Lawrence Erlbaum Associates, 1997.

APÉNDICE

APÊNDICE – INDICADORES DE AVALIAÇÃO

POLÍCIAMENTO COMUNITÁRIO
Indicadores de Avaliação

POLÍCIA MILITAR
Órgão/Setor:

OBJETIVOS	Ordem	INDICADORES DE AVALIAÇÃO	VALOR PEF/ NECESSIDADE	ATUAL		META
				min	máx	
OBJETIVO I Controle do Crime: Atendimento e Solicitações Relacionadas ao Crime		Descrição				
	1	Prisão em flagrante delito				
	2	Cumprimento de mandado(s) de prisão				
	3	Contato com a vítima(s) e (ou) familiares da(s) vítima(s)				
	4	Contato com testemunhas do crime				
	5	Identificação do autor(es) do crime				
	6	Qualificação, cadastro e fotografia do(s) autor(es) do crime				
	7	Montagem de banco de dados c/ cadastro de autores de crimes				
	8	Identificação de membros de facções criminosas (gangues)				
	9	Trabalho integrado com a delegacia da área				
	10	Prevenção e controle do crime				
OBJETIVO II Manutenção da ordem: Atendimento de solicitações de resolução de conflito.	1	Violência doméstica				
	2	Fixas				
	3	Perturbação do sossego e tranquilidade pública				
	4	Resolução de conflito e serviços emergenciais variados detectados nos censos de áreas residenciais do bairro realizado pelo policial comunitário.				
	5	Interatividade do policial comunitário com a população				
OBJETIVO III Serviços de Emergências: Atendimento de solicitações diferentes das relacionadas ao crime	1	Ação proativa em locais públicos tais como: praças, terminais de transporte coletivo, praças desportivas e outras				
	2	Serviços emergenciais variados detectados em áreas residenciais da cidade com situações sócio-econômicas baixas.				
	3	Apoio a órgãos municipais e estaduais				
OBJETIVO IV Regulamentação do Trânsito: Atendimento de solicitações relacionadas ao trânsito.	1	Atuação proativa de orientação de orientação em locais com maior densidade de veículos em circulação e estacionados				
	2	Resolução de conflitos na área de trânsito				
	3	Atuação em acidente de trânsito.				

ANEXO

ANEXO – RELATÓRIOS ESTATÍSTICOS DOS ANSEIOS DA COMUNIDADE



POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ
POLÍCIA COMUNITÁRIA
PROJETO POVO WEB



RELATÓRIOS ESTATÍSTICOS DOS ANSEIOS DA COMUNIDADE

Município: _____

Bairro: _____

Data: _____

Total de Entrevistados:		Visita		Residência	
		Revisita		Comércio	
				Indústria	
				Outros	

CLASSIFICAÇÃO DOS PROBLEMAS DOS ANSEIOS DA COMUNIDADE

CRIMES	TOTAL ITEM MARCADO	PERCENTUAL RELATIVO
Violação de domicílio		
Furtos		
Assalto à mão armada		
Lesão corporal		
Homicídios		
Tráfico de drogas		
Porte de arma		
Outros		
MEDO DO CRIME		
Medo de fazer compras na rua		
Comércio fecha por ordem de criminosos		
Vizinhos não confiam uns nos outros		
Medo dos vizinhos		
Medo de comunicar problemas à polícia		
Medo de deixar os filhos sozinhos (rua-casa)		
As crianças têm medo de brincar		
Outros		
DESORDENS		
Grafitagem		
Prostituição		
Som alto		
Terrenos baldios		
Falta de iluminação pública		
Casas ou prédios abandonados		
Lixo espalhado		
Outros		

O QUE DEVE SER PRIORIDADE PARA A POLÍCIA

ITEM	BAIXA	%	MÉDIA	%	ALTA	%
Arrombamento						
Danos à propriedade						
Roubos de automóveis						
Roubos à comércio						
Roubo à residência						
Furtos						
Prostituição						
Transgressões/crimes praticados por jovens						
Barulhos e som alto em festas						
Tráfico de drogas						
Violação das leis de trânsito						
Jogos de azar						