

AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DAS POLÍCIAS JUDICIÁRIAS: UMA PAUTA OBRIGATÓRIA

Autores: Andersson Pereira Dos Santos e Adalmir De Oliveira Gomes

RESUMO

Dotar de informações o público de pesquisadores e gestores com o uso de indicadores de desempenho organizacional ajudaria o Estado a aprimorar a gestão da segurança pública. Por esta razão, o debate sobre a mensuração da eficiência policial tem ocupado a agenda dos gestores da segurança pública de forma crescente. No entanto, mesmo com a mudança de paradigma no contexto das políticas públicas de segurança ocorrida no país na última década, verifica-se, ainda, que persiste baixa qualidade na gestão da eficiência e efetividade de organizações que atuam no âmbito criminal, em especial as polícias. O presente ensaio teórico apresenta o contexto da avaliação de desempenho das polícias judiciárias brasileiras, discutindo a sua importância para a segurança pública do país e evidenciando a obrigatoriedade em se estabelecer uma pauta para discutir, pesquisar e criar ferramentas que permitam monitorar e gerenciar o desempenho dessas organizações, de modo a auxiliar no aprimoramento das suas ações, resultando na racionalização de recursos públicos e na melhoria dos serviços prestados. Avaliar o desempenho das polícias judiciárias é uma pauta necessária no país, que pode incentivar o início da cultura de avaliação do desempenho nessas e em outras organizações que compõem o sistema de segurança pública do país.

Palavras-Chave: Organizações Públicas, Desempenho Organizacional, Segurança Pública, Desempenho Policial, Polícia Judiciária.

Introdução

As organizações públicas são instituídas com a finalidade de cumprir funções do governo e se destinam a desenvolver políticas públicas e prestar serviços (Pires & Macêdo, 2006). Apesar dessas organizações não se pautarem por critérios empresariais e pela busca do lucro, o setor público tem sido pressionado a aumentar o seu nível de desempenho para oferecer à sociedade um serviço público de qualidade, com melhores índices de eficiência e eficácia. Poucas questões são tão importantes para as atividades desenvolvidas pela administração pública quanto a melhoria dos seus serviços (Boyne, 2013).

Cabe aos gestores as tarefas de motivar e coordenar os atores para um desempenho consistente com os objetivos estabelecidos pelas organizações públicas (O'Toole & Meier, 1999). Sob esta perspectiva, a medição do desempenho é uma questão de importância crescente no setor público em muitos países, que tem despertado o interesse acadêmico, tendo sido criadas linhas de pesquisa específicas para estudar a avaliação de desempenho neste setor.

A fim de levar o estudo do desempenho adiante e trazer clareza aos debates públicos sobre o que é desempenho, o espaço conceitual de atuação em organizações públicas deve ser esclarecido (Andersen, Boesen & Pedersen, 2016). De acordo com Andersen, Boesen & Pedersen (2016), a literatura começou a desenvolver o espaço conceitual para desempenho em organizações públicas e contribuições importantes foram feitas, mesmo que não haja consenso final. Nesse sentido, houve um crescimento substancial no estudo quantitativo acerca da gestão pública e o seu desempenho (O'Toole & Meier, 2015).

As polícias, como partes integrantes da Administração Pública, não ficaram alheias às pressões para aumentar o nível de desempenho e avaliá-lo (Lelandais, 2007). O desempenho de organizações policiais tem sido objeto de muitas pesquisas no cenário internacional, especialmente nos Estados Unidos, Europa, Ásia e Austrália (Santos, 2018b). O presente ensaio teórico apresenta o contexto da avaliação de desempenho das polícias judiciárias brasileiras, discutindo a sua importância para a segurança pública do país e evidenciando a obrigatoriedade em se estabelecer uma pauta para discutir, pesquisar e criar ferramentas que permitam monitorar e gerenciar o desempenho dessas organizações, de modo a auxiliar no aprimoramento das suas ações, resultando na racionalização de recursos públicos e na melhoria dos serviços prestados.

A avaliação do desempenho no âmbito das organizações públicas

No âmbito das organizações públicas, o desempenho consiste na capacidade em atingir seus objetivos através da implementação de estratégias adotadas dentro do seu processo de planejamento (Durante & Borges, 2011). O principal propósito para se avaliar o desempenho em uma organização é apoiar o processo de decisão (Mayston, 1985; Julnes & Holzer, 2001). De acordo com Durante e Borges (2011), esse desempenho deve ser medido e avaliado, de tal modo que a atuação destas organizações seja aprimorada.

Para explicar a eficácia de organizações governamentais é importante abordar conceitos e tópicos relacionados que não são comumente discutidos e precisam ser considerados, como as tipologias de organizações e as suas diferenças, o que exigem medidas de desempenho adequadas e disponíveis (Rainey & Steinbauer, 1999). Sucede que a qualidade da gestão pública abarca uma infinidade de dimensões difíceis de definir e essa complexidade alimenta um sério desafio de medição (Meier & O'Toole, 2002).

O entendimento dos gestores públicos a respeito do que é necessário medir varia de acordo com o programa, a organização, o tempo e o contexto (Meier & O'Toole, 2002). A definição de desempenho é tipicamente uma noção complexa, pois, virtualmente, as organizações públicas são encarregadas de múltiplos objetivos (O'Toole & Meier, 2015). A ausência de critérios de desempenho claros, mensuráveis e bem aceitos induziria, assim, um ciclo vicioso de “burocracia inevitável” em que a demanda por maior responsabilização aumenta a ênfase na adesão às regras e no controle hierárquico (Rainey, 2009).

A ambiguidade dos objetivos nos órgãos públicos e as conseqüentes dificuldades no desenvolvimento de indicadores de desempenho claros e prontamente mensuráveis tendem a limitar a avaliação do seu desempenho, enfraquecendo a autoridade dos seus gestores, que, por não serem capazes de avaliar o desempenho com base em medidas relativamente claras, não conseguem efetuar o controle sobre os níveis mais baixos da organização (Rainey, 2009). Sucede que a ambiguidade de objetivos ou a inexistência de critérios de desempenho estabelecidos não pode ser desculpa para que as organizações públicas deixem de avaliá-lo. O Estado está obrigado a prestar contas aos cidadãos sobre o desempenho dos seus funcionários e das organizações em que eles atuam (Vieira & Protásio, 2011).

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

Nesse contexto, a medição do desempenho de organizações públicas se tornou uma exigência cada vez mais importante em muitos países e, como consequência, se converteu, também, numa preocupação recorrente da comunidade policial (Lelandais, 2017). A sociedade aspira conhecer medidas de desempenho confiáveis do desempenho policial para garantir que a polícia esteja gerando resultados com os recursos e investimentos recebidos (Pinc, 2009). Conhecer o desempenho das polícias é necessário para satisfazer as exigências de prestação de contas externas e para o estabelecimento de responsabilização dentro das organizações (Durante & Borges, 2011).

A necessidade de conhecer o desempenho das polícias brasileiras

Dotar de informações o público de pesquisadores e gestores com o uso de indicadores de desempenho organizacional ajudaria o Estado a aprimorar a gestão da segurança pública (Vieira & Protásio, 2011). Por esta razão, o debate sobre a mensuração da eficiência policial tem ocupado a agenda dos gestores da segurança pública de forma crescente (Beato Filho 2001). No Brasil, a segurança pública é uma área de estudo que vem ganhando interesse desde a década de 1990, dentro e fora da academia (Costa & Grossi, 2007; Ribeiro & Patrício, 2008). Nesse sentido, o lançamento do primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) em 2000, apesar de se tratar de um documento político mais do que estratégico, teve o mérito de colocar o tema da segurança na agenda nacional (Ballesteros, 2014).

Numa pesquisa realizada acerca da confiança e percepção social da polícia no Brasil, Oliveira Junior (2011) confirmou que a confiança nas instituições policiais resulta, essencialmente, das percepções que a população tem da sua eficiência e adequação às funções para as quais foram idealizadas. Os entrevistados inclinaram-se a confiar nas polícias quando avaliaram o seu desempenho de modo positivo e tenderam a não confiar na organização policial quando esta avaliação ocorreu de maneira negativa.

No entanto, mesmo com a mudança de paradigma no contexto das políticas públicas de segurança ocorrida no país na última década, verifica-se, ainda, que persiste baixa qualidade na gestão da eficiência e efetividade de organizações que atuam no âmbito criminal, em especial as polícias (Madeira & Rodrigues, 2015). A inexistência de um sistema de monitoramento preciso força os administradores das organizações que atuam na área da segurança pública a gerir crises sem as informações necessárias para tomada de decisão, e isso vem ocorrendo principalmente nos momentos em que questões vinculadas à segurança adquirem visibilidade (Beato Filho 2001). A elaboração de uma política de gestão nessas organizações, baseada em indicadores, possibilitaria a avaliação do seu desempenho com o respaldo do método científico, podendo propiciar a melhoria do sistema de forma continuada, tendo em vista que não é possível gerenciar aquilo que não é medido (Ferreira & Rigueira, 2013).

Ocorre que, no Brasil, apesar do aumento do interesse sobre o tema, existe um grande desconhecimento em relação ao sistema de Justiça Criminal em geral e às organizações policiais em particular (Beato Filho, 1999). Segundo Beato Filho (1999), esta ignorância sobre o sistema não decorre apenas do desprestígio do tema nos meios acadêmicos observado nas décadas

passadas, mas também de um certo insulamento das próprias organizações que compõem o sistema de segurança pública, pois nem todas estariam dispostas a ser estudadas e avaliadas por variados motivos.

A noção de controle da atividade policial no Brasil é comumente compreendida como a capacidade de coibir os abusos cometidos pela polícia (Cano & Duarte, 2014). No entanto, segundo Cano e Duarte (2014), a ideia de controle não deve ser limitada a punir as eventuais irregularidades praticadas, mas deve incluir a capacidade da sociedade de conhecer o funcionamento das instituições, entre outros elementos.

O uso de indicadores-chave de desempenho na área de segurança pública no Brasil é um assunto relativamente novo (Ferreira & Rigueira, 2013). A questão da segurança pública tornou-se ainda mais urgente em razão das altas taxas de criminalidade e violência (Madeira & Rodrigues, 2015). O levantamento de informações sobre segurança pública é um campo árido (Figueira, 2015). A pesquisadora afirma que conhecer as formas de organização e produção de dados de organizações policiais jamais foi fácil pois, segundo ela, a cultura habitual nas organizações de segurança pública no Brasil tem sido a do “secretismo” dos dados e pouca transparência nas suas práticas em geral. Neste sentido, ela aponta que o cenário da precariedade da produção de informações foi identificado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) desde 2003.

As polícias civis e militares, o Ministério Público, o Poder Judiciário, o Sistema Carcerário e as Guardas Municipais ainda funcionam de forma pouco eficiente (Peixoto, Lima & Durante, 2004). Para corrigir tal anomalia, a elaboração e implementação de políticas públicas de segurança requerem a capacidade de congregar informações que possibilitem a produção de diagnósticos e indicadores que permitam subsidiar o processo de formulação, execução, monitoramento e avaliação das ações governamentais (Figueira, 2015).

Por esta razão a SENASP implementou grupo de gestão da informação para tentar evoluir da situação de desorganização e incomunicabilidade entre os diversos órgãos produtores de estatísticas na área de justiça criminal (Figueira, 2015). A autora defende que a criação de indicadores de desempenho é uma providência que pode auxiliar pesquisadores e gestores a avaliar o alcance dos objetivos propostos.

Bengochea, Guimarães, Gomes e Abreu (2004) entendem que a polícia tem que ser pensada como uma atividade complexa e de difícil execução, exigindo a aproximação do meio acadêmico com as organizações policiais para que ocorra a discussão da complexidade da segurança pública e da gestão através da polícia. Neste sentido, os autores argumentam ser essencial que as organizações policiais disponibilizem informações e se abram para as pesquisas, por mais conservadoras que sejam.

Como incentivo para mudar tal situação, foi instituído que, para receber recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), criado para gerir recursos aplicados em projetos de responsabilidade dos governos federal, estaduais e municipais na área da segurança pública, se faz necessário o estabelecimento de convênios com o Governo Federal, nos quais, dentre outros requisitos, é obrigatório que o solicitante estabeleça critérios de desempenho (Costa & Grossi, 2007).

Não obstante, o campo da segurança pública no Brasil permanece carecendo de avaliações a respeito das ações realizadas e dos seus atores (Ballesteros, 2014). Ainda se observa a manutenção de deficiências na gestão pública no que se refere à gestão da eficiência e efetividade de das polícias (Madeira & Rodrigues, 2015). O estabelecimento de indicadores alinhados com a estratégias da organização, que permita aos gestores medir o desempenho e adotar medidas necessárias para corrigi-lo, pode proporcionar o aprimoramento da eficiência das polícias, dos seus processos e conseqüentemente dos seus resultados (Ferreira & Rigueira, 2013).

No entanto, a realização de estudos sobre organizações policiais é incipiente na América Latina, especialmente em comparação com os Estados Unidos e Inglaterra, onde são aplicadas seguidas pesquisas com a finalidade de identificar lacunas das organizações policiais, consertar falhas e otimizar o desempenho policial (Pinc, 2011). No Brasil, poucas são as pesquisas que tiveram por objeto o desempenho das polícias (Santos, 2018c), em especial as polícias judiciárias. Para atingir os propósitos da segurança pública no país, se faz necessário o aprimoramento dos controles interno e externo dessas organizações, bem como o emprego de indicadores científicos na avaliação de desempenho (Souza & Reis, 2007), exigindo-se a criação de uma agenda de pesquisa para estudar o desempenho destas organizações.

O sistema policial brasileiro

Embora tenha o objetivo final de garantir a ordem pública, bem como a proteção do patrimônio e da integridade física das pessoas, o serviço policial é complexo, possuindo peculiaridades e naturezas diversas a depender das atribuições das organizações que compõem o sistema de segurança pública. As organizações policiais compõem sistemas de justiça criminal em todo o planeta, articulados em maior ou menor grau, que envolvem atores independentes, como juízes, policiais e promotores (Medeiros, 2004).

Assim, antes de tratar do desempenho das polícias judiciárias brasileiras, é necessário fazer um adendo para explicar o sistema de justiça criminal existente no país, para que sejam compreendidas as atividades desenvolvidas por estas organizações. Existe uma grande variação na estrutura e nas organizações que compõem os sistemas de justiça no mundo (Costa & Grossi, 2007). Nos Estados Unidos, por exemplo, em uma mesma polícia existem oficiais patrulhando as ruas e detetives investigando crimes, sendo que ambos fazem parte da mesma pertencem à mesma organização policial (Medeiros, 2004). Ou seja, uma mesma organização executa as atividades de policiamento e investigação. Por esta razão, não se pode simplesmente importar modelos de avaliação de desempenho já prontos de outros países, pois a avaliação das polícias brasileiras dependerá do seu contexto, devendo ter indicadores específicos para as suas tarefas e atribuições (Rogerson, 1995; Hoque, Arends & Alexander, 2004; Dooren, 2005; Holmes, Piñeres & Kiel, 2006).

No Brasil, a definição da estrutura e função das polícias é matéria de natureza constitucional, estando definida no artigo 144, Capítulo III (Da Segurança Pública), da Seção III (Disposições Gerais). A Carta Magna brasileira estabeleceu que cabe à Polícia Federal exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União e promover a apuração das infrações penais praticadas contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União. A Constituição Federal também estabeleceu que a organização é responsável por investigar outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exijam repressão uniforme.

No âmbito dos Estados brasileiros, a Constituição Federal de 1988, ao atribuir às Polícias Militares os deveres relativos ao policiamento ostensivo, estabeleceu como sua principal missão o esforço em evitar a prática de crimes, possuindo caráter nitidamente preventivo. As polícias civis foram as instituições que receberam a incumbência de efetuar as

atividades investigativas e desempenhar as funções de polícia judiciária, ou seja, são organizações que têm como missão encontrar os indícios de materialidade e apurar a autoria dos crimes ocorridos, para que os responsáveis pela sua execução sejam indicados ao Ministério Público e responsabilizados pelo Poder Judiciário, após o devido processo criminal.

A Polícia Rodoviária Federal, por sua vez, destina-se ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais e a polícia ferroviária federal é incumbida do patrulhamento ostensivo das ferrovias. A mesma Constituição também permite que os Municípios possam constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações.

O desempenho das polícias judiciárias brasileiras

As investigações criminais realizadas pelas polícias civis e pela Polícia Federal são formalizadas por meio de um procedimento denominado ‘inquérito policial’, presidido por delegados de polícia, bacharéis em direito, que tem por finalidade apurar a autoria e materialidade delitiva relacionadas a um determinado fato supostamente criminoso. O inquérito policial fornece subsídios que são utilizados na instrução de ações criminais ou para fundamentar o arquivamento das investigações quando resta comprovada a inexistência do delito ou a ausência de culpabilidade da pessoa que praticou a conduta inicialmente apontada como criminosa. A atuação das polícias judiciárias de forma célere, eficiente e com qualidade permite ao Ministério Público a obtenção de dados confiáveis e adequados para a instrução das ações penais, bem como assegura aos investigados uma apuração competente e justa, apta a comprovar ou afastar a sua culpabilidade.

Beato Filho (1999) descreve o fluxo da atividade de investigação policial no contexto brasileiro, realizada no âmbito das polícias judiciárias, com articulação com o Ministério Público e o Poder judiciário. Os procedimentos da investigação começam com o registro da ocorrência. Após a anotação do registro, as polícias federal e civil dão início ao inquérito policial, no qual será averiguada a materialidade dos crimes, indicadas as testemunhas e colhidos os depoimentos. Após o seu encerramento, o inquérito policial é remetido ao Ministério Público que avaliará se está pronto ou não, para preparar a denúncia a ser remetida à Vara Criminal, onde começa o processo penal (Beato Filho, 1999).

Em decorrência de uma construção histórica (Santos, 2018a), a polícia brasileira executa, através do inquérito policial, um ritual semelhante ao que é exercido pela Justiça

através das varas criminais, com o delegado ocupando a posição de juiz de instrução. Porém, embora semelhante, por óbvio, se trate de atividade totalmente distinta, envolvendo tarefas diferentes do Poder Judiciário (Beato Filho, 1999).

No âmbito das polícias judiciárias, existem muitas investigações criminais, como a apuração de homicídios, por exemplo, que podem ser demoradas e complexas, existindo muitos casos que não são resolvidos imediatamente (Keel, Jarvis & Muirhead, 2009), devendo ter indicadores adequados para avaliar o desempenho destas atividades. Esforços existem, mas não resultaram ainda na construção, implementação e análise de indicadores adequados para mensurar o desempenho destas organizações.

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

Em uma nota técnica, Costa (2014) oferece subsídios para a constituição de uma Base de Indicadores de Investigação de Homicídios, que seria integrada por indicadores de desempenho, de esforço e de acompanhamento. Dentre os indicadores propostos pelo autor, constam a Taxa de Esclarecimento (total de homicídios denunciados pelo Ministério Público dividido pelo total de homicídios registrados pela Polícia Civil) como proposta de indicador de desempenho.

Como indicador de esforço, Costa (2014) propõe mensurar o número de Delegacias Especializadas em Investigação de Homicídios, o efetivo de policiais lotados nestas delegacias (delegados, agentes e escrivães), e a existência de Procedimentos Operacionais Padrão. Segundo ele, o desempenho da polícia no esclarecimento de homicídios é consequência dos recursos humanos e materiais à disposição da investigação, assim como da maneira como são empregados. Costa (2014) sugere um indicador de acompanhamento, que relacionaria os

resultados da investigação com o perfil da vítima, o local em que o crime ocorreu e o instrumento utilizado no crime. No entanto, tal proposta de criação de uma Base de Indicadores de Investigação de Homicídios não foi implementada.

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

Segundo Silva (2015), devem ser entendidas como solucionadas com êxito as investigações nas quais foram comprovadas a materialidade e identificada a autoria, assim como aquelas que apontarem a inexistência de evento criminoso investigado. Dessa maneira, o número de inquéritos encerrados com êxito para fins de cálculo da taxa de solução de inquéritos poderia ser o resultado da soma entre aquelas nas quais houve indiciamento e naqueles que identificaram a inexistência de fato criminoso.

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

Silva (2015) aponta ainda que parece mais adequado que tais indicadores sejam específicos para cada tipo de crime investigado, em razão da imensa variação de resultados que podem advir de uma investigação policial considerada bem-sucedida, acreditando que assim a avaliação dos resultados obtidos pelas unidades de polícia judiciária seria feita de uma forma mais eficiente. No entanto, embora os esforços de Costa (2014) e Silva (2015) sejam válidos para estimular o debate e fomentar a criação de indicadores de desempenho para as organizações policiais, em especial, as polícias judiciárias, deve ser observado que não se trata de proposição de indicadores construídos a partir de evidências empíricas, levantadas por meio

de rigoroso método científico. São sim proposições baseadas na experiência profissional e acadêmica dos autores ou em dados secundários que dizem respeito a índices de criminalidade.

Em outro sentido, foram verificados dois estudos que tratam da atuação das polícias judiciárias com a utilização de dados empíricos para a realização de análises. No primeiro, Arantes e Cunha (2003) procuraram a opinião dos delegados de polícia civil, em um projeto que se buscou entender quem são e o que pensam estes profissionais. Foi realizado um *survey*, tendo sido selecionados nove estados para compor a amostra da pesquisa: Amapá, Bahia, Distrito Federal, Goiás, Pernambuco, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo.

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

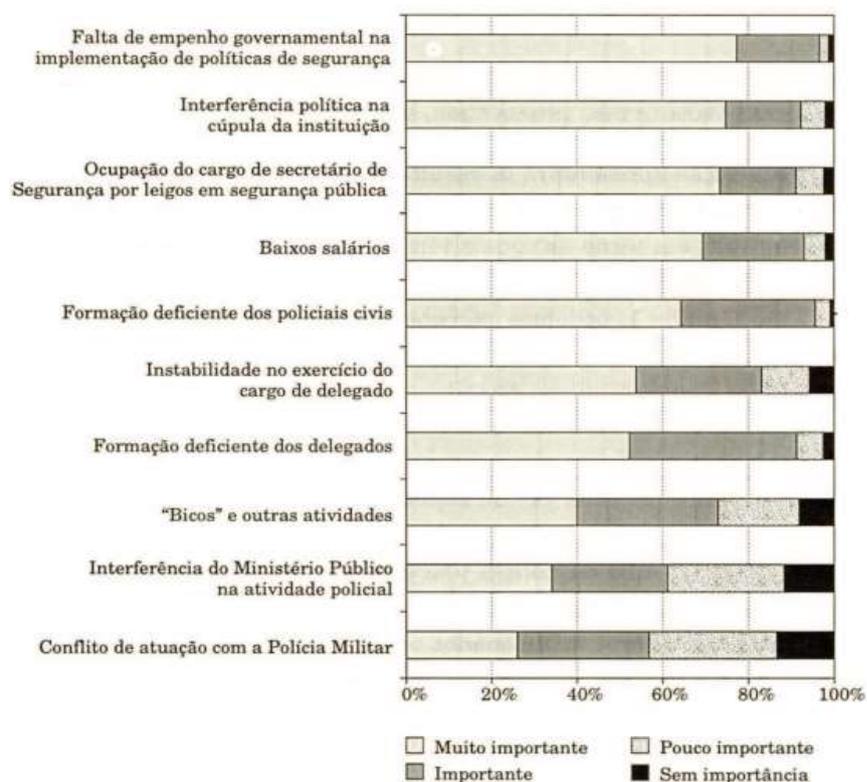


Figura 1: Obstáculos ao bom funcionamento da Polícia Civil.
Fonte: elaborado por Arantes e Cunha (2003)

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

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

Cumprе esclarecer que existem estudos ambientados em outros campos do conhecimento, como o direito ou a sociologia, acerca do inquérito policial, que discutem a sua legitimidade, discricionariedade e necessidade entre outros temas correlatos. É comum que estes estudos apresentem manifestações favoráveis ou desfavoráveis ao instrumento de investigação, a depender do posicionamento ideológico do seu autor (Azevedo & Vasconcellos, 2011; Ratton, Torres & Bastos, 2011; Moraes, 2017; Pimentel Junior, 2017; Zaccariotto, 2017).

Ocasionalmente, nestes estudos apresentados, o vocábulo desempenho é utilizado para defender ou questionar a eficiência ou eficácia da investigação criminal feita por meio do inquérito policial. No entanto, estes estudos não apresentam evidências empíricas sobre o efetivo desempenho das polícias judiciárias. Eles se limitam a informar que o tempo de duração ou o número de casos não resolvidos refletem a ineficácia do instrumento de investigação, sem, entretanto, efetivar uma pesquisa para entender a atividade das polícias judiciárias e criar indicadores que sirvam para verificar efetivamente o seu desempenho.

Conclusão

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

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

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

Assim, estabelecer como pauta a discussão a respeito do desempenho de organizações policiais, em especial, das polícias judiciárias, pode contribuir para o suprimento de importante lacuna da literatura nacional. Além disso, a realização de estudos a respeito do desempenho dessas organizações tem o potencial de levantar informações que podem ser utilizadas para incrementar a qualidade dos serviços de segurança pública prestados, em atenção à demanda social pela prestação do serviço público de qualidade, com grande relevância social, principalmente em razão da importância deste tipo de serviço.

Por fim, no tocante à relevância organizacional, uma agenda de pesquisa a respeito do desempenho das polícias judiciárias pode oferecer dados que auxiliem na criação de ferramentas de monitoramento e gerenciamento das atividades da Polícia Federal e das polícias civis, o que permitiria o aprimoramento das suas ações, resultando na racionalização de recursos públicos e na melhoria dos serviços prestados. Assim, avaliar o desempenho das polícias judiciárias é uma pauta necessária no país, que pode incentivar o início da cultura de avaliação do desempenho nessas e em outras organizações que compõem o sistema de segurança pública do país.

Referências

- Andersen, L. B., Boesen, A., Pedersen, L. H. (2016). Performance in public organizations: Clarifying the conceptual space. *Public Administration Review*, 76(6), 852-862.
- Arantes, R. B., & Cunha, L. G. S. (2003). Polícia Civil e Segurança Pública: Problemas de Funcionamento e Perspectivas de Reforma, in Sadek, M. T. (org.), *Delegados de Polícia*. São Paulo, Sumaré, 96-139.
- Azevedo, R. G., & Vasconcellos, F. B. (2011). O inquérito policial em questão: situação atual e a percepção dos delegados de polícia sobre as fragilidades do modelo Brasileiro de investigação criminal. *Sociedade e Estado*, 26(1), 59-75.
- Ballesteros, P. R. (2014). Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 8(1), 6-22.
- Beato Filho, C. C. (1999). Políticas públicas de segurança e a questão policial. *São Paulo em Perspectiva*, 13(4), 13-27.
- Beato Filho, C. C. (2001). Informação e Desempenho policial. *Teoria & Sociedade (UFMG)*, 7, 117-150.
- Bengochea, J. L. P., Guimarães, L. B., Gomes, M. L., & Abreu, S. R. (2004). A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. *São Paulo em Perspectiva*, 18(1), 119-131.
- Cano, I., & Duarte, T. L. (2014). As corregedorias dos órgãos de segurança pública no Brasil. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 8(2), 84-108.
- Costa, A. T. (2014). Criação da base de indicadores de investigação de homicídios no Brasil. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 8 (2), 164-172.

- Costa, A. T. & Grossi, B. C. (2007). Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do Fundo Nacional de Segurança Pública. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 1(1), 6-20.
- Dooren, W. (2005). What Makes Organizations Measure? Hypotheses on the Causes and Conditions for Performance Measurement. *Financial Accountability & Management*, 21(3), 363-383.
- Ferreira, B. A. A., & Rigueira, A. L. (2013). Os indicadores-chave de desempenho como aliados da análise criminal. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 7(2), 68-88.
- Figueira, M. G. (2015). Proposta de uma matriz de indicadores para as ações de gestão de informação da SENASP. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 9(2), 110-128.
- Holmes, J., Piñeres, S. G. & Kiel, D. (2006). Reforming Government Agencies Internationally: Is There a Role for the Balanced Scorecard? *International Journal of Public Administration*, 29(12), 1125-45.
- Hoque, Z., Arend, S. & Alexander, R. (2004). Policing the police service: A case study of the rise of "new public management" within an Australian police service. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 17(1), 59-84.
- Julnes, P. & Holzer, M. (2001). Promoting the utilization of performance measures in public organizations: an empirical study of factors affecting adoption and implementation. *Public Administration Review*, 61(6), 693-708.
- Keel, T. G., Jarvis, J. & Muirhead, Y. E. (2009). An Exploratory Analysis of factors Affecting Homicide Investigations. *Homicide Studies*, 13(1), 50-68.
- Lelandais, I. (2007). *Mesure de la performance policière: expériences internationales*, Montréal, Centre international pour la prévention de la criminalité.
- Machado, B. A., Zackseski, C., & Raupp, R. M. (2016). Tempos da investigação: o transcurso do inquérito policial no sistema de justiça federal. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, 124, 143-181.
- Madeira, L. M., & Rodrigues, A. B. (2015). Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011. *Revista de Administração Pública*, 49(1), 3-21.
- Mayston, D. (1985) Non-profit performance indicators in the public sector. *Financial Accountability & Management*, 1(1), 51-73.

- Medeiros, M. A. (2004). Aspectos institucionais da unificação das polícias no Brasil. *Dados*, 47(2), 271-296.
- Meier, K., & O'Toole, L. (2002). Public Management and Organizational Performance: The Effect of Managerial Quality. *Journal of Policy Analysis and Management*, 21(4), 629-643.
- Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) (2017). *Portaria nº 1.252-MJSP*. Brasília.
- Moraes, R. F. M. (2017). A Defesa no Inquérito Policial. *Revista de Direito de Polícia Judiciária*, 1(2), 49-100.
- Oliveira Junior, A. (2011). Dá para confiar nas polícias? Um estudo sobre confiança e percepção social da polícia no Brasil. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 5(2), 6-22.
- O'Toole, L., & Meier, K. (1999). Modeling the Impact of Public Management: Implications of Structural Context. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 9(4), 505-526.
- O'Toole, L., & Meier, K. (2015). Public Management, Context, and Performance: In Quest of a More General Theory. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 237-256.
- Peixoto, B. T., Lima, R. S., & Durante, M. O. (2004). Metodologias e criminalidade violenta no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, 18(1), 13-21.
- Pimentel Junior, J. (2017). Atos Probatórios no Inquérito Policial: elementos informativos, provas cautelares, não repetíveis e antecipadas *Revista de Direito de Polícia Judiciária*, 1(2), 9-47.
- Pinc, T. (2009). Desempenho policial: treinamento importa? *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 3(1), 36-55.
- Pinc, T. (2011). *Treinamento Policial: um meio de difusão de políticas públicas que incidem na conduta individual do policial de rua*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade São Paulo, São Paulo.
- Pires, J. C. S., & Macêdo, K. B. (2006). Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 40(1), 81-104.
- Rainey, H. G. 2009. *Understanding and managing public organizations*, 4th ed. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

- Rainey, H. G., & Steinbauer, P. (1999). Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 9(1), 1-32.
- Ratton, J. L., Torres, V., & Bastos, C. (2011). Inquérito policial, sistema de justiça criminal e políticas públicas de segurança: dilemas e limites da governança. *Sociedade e Estado*, 26(1), 29-58.
- Ribeiro, L. & Patrício, L. (2008). Indicadores para o monitoramento e avaliação das políticas municipais de segurança pública: uma reflexão a partir de um estudo de caso. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 2(1), 06-29.
- Rogerson, P. (1995). Performance Measurement and Policing: Police service or Law Enforcement Agency? *Public & Money Management*, 15(4), 25-30.
- Santos, A. P. (2018a). A gênese e o desenvolvimento dos quadros da Polícia Judiciária da União. Anais do Encontro da Administração da Justiça, Brasília, DF, Brasil, 1.
- Santos, A. P. (2018b). Desempenho de Organizações Policiais: uma agenda de pesquisa necessária no Brasil. Anais do XLII Encontro da ANPAD, Curitiba, PR, Brasil, 42.
- Santos, A. P. (2018c). Desempenho policial: Uma revisão bibliométrica (2012/2017). Anais do Encontro da Administração da Justiça, Brasília, DF, Brasil, 1.
- Silva, W. C. P. (2015). O Estabelecimento de Indicadores para a Polícia Judiciária. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*. 6(2), Edição Especial, 117-139.
- Souza, R.V. & Reis, G. P. (2007). O controle da polícia no Brasil: uma introdução ao controle científico da polícia. *São Paulo em Perspectiva*, 21(1), 76-91
- Vieira, R. & Protásio, G. (2011). Gestão para resultados na segurança pública em Minas Gerais: uma análise sobre o uso de indicadores na gestão da Polícia Militar e no Sistema de Defesa Social. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 5(1).
- Zaccariotto, J. P (2017). Da Efetividade e da Eficácia da Polícia Judiciária no Estado Democrático de Direito Brasileiro. *Revista de Direito de Polícia Judiciária*, 1(2), 217-257.