

**DA REFORMA DO SETOR PÚBLICO À AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DAS
ORGANIZAÇÕES POLICIAIS: PROPOSTAS, LIMITES E DESAFIOS**

Autor: Bruno Zavataro

Mestrando em Criminologia pela ULB – *Université Libre de Bruxelles/Bélgica*; Especialista em Sociologia Política pela UFPR – Universidade Federal do Paraná; Bacharel em Direito e em Ciências Sociais pela UFPR – Universidade Federal do Paraná; Investigador de Polícia Civil e Professor da Escola Superior de Polícia Civil do Estado do Paraná.

bzavataro@yahoo.com.br

DA REFORMA DO SETOR PÚBLICO À AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DAS ORGANIZAÇÕES POLICIAIS: PROPOSTAS, LIMITES E DESAFIOS

RESUMO

As últimas décadas vêm sendo marcadas pelo descaso no que concerne à sensível área da segurança pública no Brasil, fortemente marcadas por políticas públicas de curto prazo e destituídas de quaisquer parâmetros de gestão pública eficiente e eficaz, fazendo com que o Brasil apresente um dos piores indicadores de violência, de vitimização e de péssima gestão em segurança pública. Diante deste quadro, o presente artigo visa a desenvolver um balanço deste período, em torno do surgimento de um sistema de indicadores de avaliação das organizações policiais e de gestão em segurança pública. Através de pesquisa internacional de indicadores de desempenho policial e de modelos adotados em diversos países e que já apresentam resultados satisfatórios, ao menos em termos de gestão pública, este artigo tem por objetivo essencial a discussão em torno de alguns limites e desafios da formulação de indicadores nacionais de avaliação das ações das organizações policiais, com o fim precípua de orientar a construção de um modelo racional diante das dificuldades enfrentadas pelo Brasil contemporâneo.

PALAVRAS-CHAVE: Reforma do setor público; organizações policiais; desempenho policial; limites e desafios; indicadores pertinentes.

ABSTRACT

The past decades have been characterized by a sense of contempt concerning the sensitive area of public safety in Brazil, which is deeply marked by short term public policies, without any parameters of efficient or efficacious public management, causing Brazil to have one of the worst violence, victimization and bad management indicators in public safety. Facing that situation, the present article intends to develop a balance of the past decades when it comes to the advent of a system of evaluation indicators for police organizations and for public safety management. Through an international research of Police performance indicators and of models adopted in various countries which have already had satisfactory results, at least in terms of public management, this article has for essential goal the discussion around the limits and challenges of the articulation of national evaluation indicators to the actions of Police organizations, aiming at the construction of a rational model for the contemporary Brazil's difficulties.

PALAVRAS-CHAVE: Public sector reform; police organizations; police performance; limits and challenges; pertinent indicators.

INTRODUÇÃO

No ano de 2006, a Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça – no âmbito do Sistema Único de Segurança Pública – iniciou os debates acerca da formulação de um sistema de indicadores de avaliação policial que serviriam de diretrizes à sua adoção, nos mais diversos entes da federação brasileira, respeitando-se sempre a autonomia entre os diversos organismos. Esses trabalhos culminaram na criação de um grupo de trabalho formado por policiais pesquisadores oriundos de alguns estados brasileiros, com o objetivo de formular indicadores pertinentes à avaliação policial com foco nas capacidades técnicas das polícias no momento atual e nas desigualdades regionais existentes entre elas.

Tendo já iniciado a discussão em alguns eventos de natureza nacional, e visando a implementar novos espaços de discussão entre os mais diversos atores e operadores da segurança pública, este trabalho objetiva levantar algumas questões e dúvidas quanto aos contornos de um modelo de indicadores de desempenho das organizações policiais à luz das novas exigências e pressões sociais e políticas de reforma do serviço público policial, tornando-o mais responsivo frente aos anseios de segurança pública no momento atual.

Os debates iniciados há algumas décadas em outros países servirão de linha de direção ao presente trabalho, posto que permitem antecipar certos limites e desafios acarretados pela criação e reforma do serviço policial. Entre eles, destaca-se a necessidade do surgimento de um debate democrático sobre os contornos que se darão nas polícias brasileiras, embora tal debate devesse permear todo o conjunto do sistema de justiça criminal no Brasil¹. Não se intenta neste trabalho, contudo, abordar a problemática de avaliação do sistema de justiça criminal. Pelo contrário, o foco aqui é desenvolver uma abordagem relativa ao desempenho das organizações

¹ Internacionalmente já se discutem indicadores do sistema criminal. Ver a esse respeito: DILULIO JR., J. J.; ALPERT, G. P., MOORE, M. M. (1993) e FOGLESONG, T.; LATIF Z., et al. (2003).

policiais, analisando o contexto em que se inserem, os limites e desafios à introdução de indicadores cabíveis no contexto da segurança pública, deixando desde já algumas propostas de reforma.

A REFORMA DO SERVIÇO PÚBLICO

Pode-se afirmar que, no Brasil, as últimas décadas representaram a ausência de uma preocupação com o desenvolvimento de uma política de segurança pública coerente e uma visão estreita do papel das organizações policiais, principalmente quando se tratava de pensar seu papel num Estado em processo de transição política. Além deste aspecto, constata-se que essa despreocupação geral na adoção de uma política de segurança pública acabou influenciando e, ao mesmo tempo, sendo influenciada, pela falta de interesse em pesquisas nos mais diversos âmbitos da segurança pública, com destaque aos estudos atinentes às organizações policiais e às suas gestão e gerenciamento.

A esse respeito, o serviço policial, e o serviço público em geral, passaram a ser vistos como ineficientes, ineficazes, mal administrados, mal geridos, marcados pela burocratização e pelo insulamento vis-à-vis da sociedade civil, além de percebidos como incapazes de fazer frente aos crescentes problemas da violência e do sentimento de insegurança vivenciados coletivamente. Entre as marcas deste estado de coisas estão a falta de transparência das ações e, principalmente, a falta da prestação dos serviços realizados pelas organizações policiais, sem falar nos graves problemas da corrupção e da violência policial. Com efeito, as polícias brasileiras ingressaram no regime democrático apresentando o grande desafio de “restaurar” sua legitimidade, sua gestão interna, suas ações gerenciais e suas estratégias de intervenção pública.

Grande parte dessas características é atribuída ao que se convencionou chamar de “cultura profissional e organizacional”, a qual obstaculiza fortemente a transição de uma cultura dos meios – até então dominante no âmbito do serviço público brasileiro – para uma cultura dos resultados, enquanto aspecto visível de seu processo de profissionalização. Quando se trata de

organizações policiais, este tema da cultura profissional tem recebido cada vez mais a atenção de pesquisadores.

Da análise internacional das reformas das organizações públicas, percebe-se a existência de duas ordens de pressões: endógenas e exógenas, todas sob o rótulo de “modernização do serviço público”. A primeira diz respeito à própria mudança cultural e comportamental de alguns líderes e gerentes públicos, engajados na implementação de uma nova racionalidade técnica e gerencial dos serviços prestados. A segunda se refere às pressões políticas e orçamentárias, marcadas pela introdução na agenda pública de reformas nas organizações estatais e de uma nova postura nos gastos públicos, tidos por ineficientes; pelas pressões advindas de pesquisas; bem como pelo fato de que centros de pesquisas começaram a se debruçar sobre temas de gerenciamento público.

Em termos gerais, isso resultou na transplantação ao serviço público de toda uma terminologia que até então circundava apenas o ambiente privado. Neste sentido, fala-se hoje em gestão pública, motivação e moral, planejamento e tomadas de decisão, gerenciamento público, avaliação de desempenho, desenvolvimento de recursos humanos, eficiência, efetividade, produtividade, qualidade total, clientelização etc. (LAWTON e ROSE, 1991). Neste cenário de mudança, as organizações públicas se vêem constrangidas a adotar um modelo de gestão eficiente e eficaz, visando, ao mesmo tempo, que os recursos sejam bem distribuídos – segundo necessidades previamente diagnosticadas –, e que as ações das organizações sejam orientadas aos resultados fixados em termos de políticas definidas.

Não se trata simplesmente de pensar que este enfoque em um serviço público voltado para resultados vem atender a uma lógica econômica e liberalizante (JOBERT e THÉRET, 1994)², mas, sobretudo, pensar que vem atender a uma exigência de racionalização das ações e dos

² Não se trata, no entanto, de defender um modelo neoliberal, fazendo com que o Estado abdique da sua capacidade de integração social através do serviço público, privatizando e concedendo o direito de exploração de bens públicos ou selecionando aqueles que serão beneficiados pelo serviço público em detrimento de outros. Ao contrário, trata-se de

gastos, tendo por alvo a qualidade do serviço que se presta aos cidadãos ou “clientes” – condição sem a qual qualquer empresa privada estaria fatalmente fadada à bancarrota. Isso é particularmente claro quando se analisam as políticas de segurança pública no Brasil, baseadas no escasso investimento material e humano e sem parâmetros definidos de alocação de recursos. Mais importantes são a mudança e a reavaliação em termos das relações entre o prestador de serviço e os usuários, clientes ou destinatários deste serviço. Como se vê, trata-se – mais do que de afirmar uma lógica econômica minimalista – de perceber uma tentativa de renovação do serviço público, de seu comportamento institucional, de suas relações institucionais internas e externas, de sua missão e seus objetivos organizacionais.

Mas em que condições está se dando a modernização do serviço público? Em termos gerais, ela vem ocorrendo através da introdução de uma nova política de gestão pública focando em sua eficácia, fazendo com que haja, neste contexto, uma redefinição dos objetivos, das missões e dos serviços prestados pelas organizações públicas, alicerçada em teorias do bom gerenciamento e da qualidade de seus processos e produtos. Em suma, intenta-se com essa nova filosofia fazer com que seja possível reduzir os custos ao mesmo tempo em que se empreende o aumento da produtividade das organizações públicas, contando, para tanto, com funcionários bem geridos, qualificados e motivados, tudo isso com o objetivo de aperfeiçoar o serviço que se presta ao seu destinatário final (WARIN, 1997).

As décadas de 1980 e 90 foram decisivas para a implementação de um novo *ethos* de serviço público. Embora sem consenso quanto aos seus benefícios – fruto de pressões já mencionadas e ainda em processo de disputa simbólica e política –, foram nos governos de Thatcher na Inglaterra, de Reagan nos Estados Unidos da América e de Chirac na França, para citar apenas alguns exemplos, que os discursos da “modernização do serviço público” e do *New Public Management* ingressaram realmente ou se consolidaram na agenda pública, acirrando as discussões

defender que o dinheiro público seja bem gasto e resulte em benefícios públicos. Para tanto, a redefinição das missões organizacionais e de uma nova gestão se fazem imprescindíveis.

partidárias e as lutas políticas. Setores como a educação e a saúde – e posteriormente o setor policial – viram-se fortemente objeto de pressões e de políticas “modernizadoras”, dentre as quais se destaca a formulação de critérios e de indicadores avaliativos de performance e de resultados. Economia, eficiência, efetividade e qualidade tornam-se apanágio dessa onda de reformas no serviço público.

No Brasil, a década de 1990 marca a adoção do modelo gerencial de serviço público, ao mesmo tempo em que representa o grande período neoliberal de privatizações de empresas estatais estratégicas para o desenvolvimento do país e de concessões de exploração de recursos e bens públicos. Não obstante esses fatores, veio representar a adoção de uma nova estratégia de gestão pública, culminando com a aprovação da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, encerrando assim acaloradas discussões em torno da existência ou não, no ordenamento jurídico brasileiro, do princípio da eficiência administrativa (MORAES, 2007). Com isso, introduz-se expressamente no texto constitucional o paradigma do princípio da eficiência, fazendo com que a administração pública e o serviço público sejam pautados pela correta utilização dos recursos públicos, ou seja, pela busca do equilíbrio entre gasto e produtividade.

Não se pode cair no engano de que, ao se falar em eficiência do serviço público, estar-se-ia mera e simplesmente adotando uma política liberal de declínio do próprio serviço público, como se aquela representasse a máscara sob a qual se esconde uma lógica minimalista. Ao contrário, é perfeitamente possível e desejável alinhar eficiência, efetividade e qualidade dentro da lógica de um Estado Social (GABARDO, 2003). Estes objetivos devem ser pensados enquanto capazes de expandir a atuação e a prestação do serviço estatal – e não de limitá-los – restaurando, com isso, a legitimidade e a capacidade de integração social que os serviços prestados pelo Estado representam.

A REFORMA DAS POLÍCIAS PELO ASPECTO DO SEU DESEMPENHO E DA SUA GESTÃO

Partindo, assim, desta breve análise da redefinição do serviço público nas últimas décadas, principalmente do ponto de vista político, e dos pressupostos diretamente ligados a essa nova reengenharia estrutural, importa agora ressaltar que as organizações policiais não passaram à margem desta pressão em prol de uma maior eficiência e efetividade de suas ações. Tal como no âmbito do serviço público em geral, a adoção de um sistema de gestão visando ao aumento da sua produtividade – com pressões para diminuir ou racionalizar o gasto público e evitar o desperdício, focando, pelo menos no nível discursivo, na qualidade do serviço – vem cada vez mais permeando o cenário policial, principalmente no plano internacional.

As reformas pelas quais estão passando as organizações policiais desde a década de 1980 em países como Inglaterra, Estados Unidos, Austrália, Canadá e França, expandindo-se posteriormente para países da América Latina e da África, trazem consigo a promessa de uma redefinição dos papéis e das missões das organizações policiais, muito embora também tragam consigo perigos que podem minar o próprio projeto de reforma da gestão das organizações policiais, contendo certos efeitos perversos e inesperados. É por esta razão que a montagem de um sistema de avaliação policial e de gestão deve-se dar num ambiente democrático e com a participação de diversos setores sociais e de um grande espectro dos quadros das polícias em seus mais diversos níveis e Estados³.

³ Um exemplo da criação de um ambiente democrático, composto pelo diálogo entre gerentes policiais, pesquisadores, jornalistas, entre outros, para a discussão das implicações, críticas e sugestões da avaliação policial, deu-se nos EUA entre os anos de 1995 e 1996 em alguns encontros patrocinados pelo *National Institute of Justice*, contando com a presença de nomes como William J. Bratton, George Kelling, Wesley Skogan, Ralph B. Taylor, Mark Moore, entre outros de não menos importância. Esses encontros resultaram na publicação de um grosso relatório de pesquisa intitulado *Measuring What Matters* em julho de 1999, servindo atualmente como referência nos debates acerca da avaliação de desempenho policial, justamente por este aspecto multifacetado que ele apresenta e pelo teor e seriedade de suas discussões.

Quando se pensa na formulação de um coerente sistema de avaliação de desempenho policial e de gestão pública policial, algumas questões devem permear a cabeça de pesquisadores e gerentes policiais, sob pena de comprometer o próprio modelo que se quer introduzir e de incentivar resultados contrários ao que se objetiva *a priori*. Com efeito, algumas questões centrais devem estar presentes, tais como: O que se quer avaliar? Como avaliar? Quanto custará para avaliar? Quais os benefícios que isso trará? Quem irá avaliar?

No estado atual, pode-se inferir que as organizações modernas, sobretudo com advento de instrumentos de informatização, já possuem condições de avaliar objetivamente suas ações, desde que, é claro, tenham de antemão uma boa metodologia de coleta e de análise de dados.

Entretanto, restam inúmeras dúvidas a respeito do que se avaliar em termos de ações e gestão das organizações policiais, posto que sua missão e seu produto final são objeto de controvérsias, tanto por pesquisadores quanto por policiais que se debruçam sobre o estudo das forças públicas. Dependendo de uma ou outra posição, ter-se-ão sistemas diferentes de avaliação e, pior, capazes de levar a efeitos contraproducentes⁴. Por este motivo, um sistema de avaliação policial deve ser construído tendo por base os inúmeros fatores que permeiam as instituições policiais, os limites da avaliação e os riscos inerentes à formulação de indicadores impróprios e mal construídos, bem como deve ser conduzido pela discussão de inúmeros atores, buscando a adesão da necessidade premente de um modelo de gestão eficiente e eficaz, inclusive contando com a participação e com a contribuição dos mais diversos níveis hierárquicos das instituições policiais, e não imposto de cima para baixo como sói acontecer.

A Missão da Polícia

Quando se trata da avaliação das organizações policiais, contudo, surge a grande dificuldade de se saber o que se quer avaliar, posto que tal característica incide no que seria sua

⁴ É o que se dá, por exemplo, com a avaliação policial pautada em indicadores tradicionais, tais como taxas de prisão que, neste caso, poderiam muito bem levar a uma política repressiva de pequenos delitos apenas para produzir relatórios estatísticos de desempenho policial.

própria missão institucional e, neste aspecto, não há consenso sobre qual seja a verdadeira missão das polícias. Páginas e mais páginas são preenchidas a esse respeito sem que, no entanto, esta discussão esteja perto de seu termo⁵. Esta extensa bibliografia – embora represente apenas uma pequena parte da totalidade – bem demonstra que as organizações policiais têm se tornado objeto de crescente pesquisa nas últimas décadas, ao mesmo tempo em que denota a total inexistência de consenso em torno do real papel das Polícias nas sociedades atuais. Podem-se, dos trabalhos mencionados, estabelecer duas grandes linhas referentes aos debates acerca da missão das polícias.

A primeira dessas linhas vai caracterizar o trabalho policial a partir do seu aspecto coercitivo, como instituição encarregada de aplicar a lei, podendo utilizar, dentro de certos limites, a força física e o constrangimento, caso sejam necessários para o cumprimento de seu dever. Os autores que se filiam a esta corrente de pensamento, de origem weberiana e de inclinação jurídica, fixam-se exclusivamente na coerção e na mera função de aplicação da lei (*law enforcement*) como os aspectos mais manifestos da atividade policial. Outra característica desta mesma face intelectual diz respeito à crença de que a missão fundamental da polícia é a luta contra o crime (*fighting crime*)⁶. Embora a natureza coercitiva seja o aspecto mais latente da caracterização das polícias, não é, entretanto, o mais visível, pois não reflete todo o conjunto de atividades que a polícia desempenha. Assim, outra linha de análise se contrapõe a esta.

⁵ Ver a esse respeito os trabalhos de ROSENBAUM, REINER e JOHNSTON, contidos em BRODEUR (1998); BRODEUR (2003); HOOVER (1992); REINER (2004); LEISHMAN, COPE, STARIE, e LOVEDAY em LEISHMAN, LOVEDAY e SAVAGE (1996); BAYLEY, em HOOVER (1996); BAYLEY (2002); GOLDSTEIN (2003); ERICSON (1982); BITTNER (1990); SPARROW, MOORE e KENNEDY (1990); MONJARDET (1996); CHAN (1997); BRUCE e NEILD (2005); LOUBET DEL BAYLE (2006); MOORE (2002); LEGGETT (2003), entre muitos outros.

⁶ Em termos de políticas de segurança pública, a década de 1990 foi representativa deste tipo de concepção. Assim, no âmbito dos países anglo-saxônicos, podemos citar o exemplo das políticas de tolerância zero, cujo caso mais emblemático é Nova Iorque, muito embora alguns entendam que mais do que a repressão de pequenos delitos, trata-se de um modelo de resolução de problemas. Ver, neste sentido, KELLING e SOUSA (2001). Outro exemplo, durante este período, é o caso da Inglaterra que, no âmbito da reforma da polícia, publicou uma série de documentos visando a estabelecer qual o papel da polícia e para onde os esforços deveriam ser dispensados. Como exemplo, elencam-se o *The Operational Policing Review* de 1990, o *White Paper*, o *Review of Police Core and Ancillary Tasks*, entre outros. V. REINER (2004), pp. 165 e ss. e LEISHMAN, COPE e STARIE (1996).

A segunda vertente, surgida sobretudo com o início dos trabalhos etnográficos no campo da polícia, diz respeito a uma visão mais ampla e realista do trabalho das polícias, não se restringindo tão-somente ao seu aspecto coercitivo. Pesquisas empíricas sobre a atividade da polícia em outros países têm demonstrado que, além de prender e perseguir criminosos (policimento ostensivo e investigativo), a polícia ainda (LOUBET DEL BAYLE, J.-L., 2006): i) previne um certo número de atos delituosos; ii) ajuda os indivíduos em perigo físico; iii) protege as garantias constitucionais; iv) regula a circulação de pessoas e de veículos; v) ajuda aqueles que não podem mais cuidar de si mesmos; vi) resolve os conflitos; vii) identifica os problemas; viii) assegura um sentimento de segurança; ix) promove e preserva a ordem pública; x) assegura os serviços de urgência.

Além disso, nesta lista também estão as atividades ligadas diretamente ao combate e à prevenção de situações de incêndio, hoje em grande parte sob responsabilidade dos departamentos de polícia. Por esta razão, para esta linha de pensamento, o trabalho policial, marcado principalmente por um grande poder discricionário, ultrapassa os aspectos meramente repressivos da atividade, abarcando uma série de tarefas que os policiais desenvolvem em campo e de caráter muitas vezes preventivo e assistencialista, as quais não podem ser descartadas ou negligenciadas quando da análise da função multifacetada das polícias nas sociedades modernas. Claro que algumas organizações policiais parecem realçar alguns aspectos de suas ações em detrimento de outros.

Pode-se estabelecer, na linha de Hoover (1992), algumas macro-estratégias adotadas pelas polícias que influem diretamente sua missão: i) Modelo Profissional de Eficiência ou Modelo Tradicional de Policiamento; ii) Policiamento Orientado para Problemas; iii) Policiamento Orientado para a Comunidade. Cada estratégia vai enfatizar uma determinada missão da polícia, muito embora possamos compreender que, na verdade, as polícias desenvolvem conjuntamente essas estratégias como, por exemplo, em relação a determinados grupos. Assim podemos, grosso modo, vislumbrar que o serviço prestado pelas organizações policiais não se dá de forma

homogênea, como se pensa normalmente. Ao contrário, se em face das classes médias e altas o que se vê é uma verdadeira relação de serviço público, baseada na cortesia e na presteza do serviço, o mesmo não se passa frente às classes mais baixas que, no caso, se vêem diante de uma relação de desconfiança e de brutalidade, tal como no modelo profissional de eficiência exposto por Hoover, cujo objetivo é a manutenção da ordem⁷.

Diante do dito, qual é a missão da polícia?

Se o que se objetiva é avaliar a organização, buscando-se indicadores pertinentes, não se pode resumir a análise em algo que seria a essência do serviço policial, mas sim, deve-se construir um sistema coerente de avaliação que abranja as diversas tarefas levadas a efeito pelas instituições policiais, de modo a aperfeiçoar a gama de atividades que desenvolve rotineiramente, possibilitando assim o monitoramento e a reavaliação das suas ações. Por esta razão, como em qualquer sistema avaliativo, deve-se saber o que se quer avaliar e onde se quer chegar com a avaliação, e a noção multifacetada da atividade policial impede que se proceda a exageros restritivos e, muitas vezes, perniciosos⁸.

Diretamente ligada à questão da missão da polícia, encontra-se a delicada questão dos meios para o cumprimento de seus objetivos. Claro que em um Estado Democrático de Direito, a polícia – e todo o serviço público – deve se basear no princípio da legalidade e no respeito aos

⁷ É por esta razão que o Instituto Vera, quando vai sugerir indicadores de desempenho policial, formula certos indicadores específicos para pessoas na pobreza, tais como em relação aos objetivos de aumentar a confiança pública na polícia por parte de pessoas na pobreza e a responsividade da polícia às vítimas pobres que procuram a ajuda da polícia. Ver: FOGLESONG e LATIF (2003).

⁸ Estes aspectos multifacetada e heterogênea da atividade policial foram reconhecidos na atual década na Inglaterra e País de Gales. Atualmente, o modelo de avaliação policial adotado nestes países pelo *Home Office* não se atém meramente a indicadores tradicionais de policiamento, mas objetiva avaliar a gama das atividades desenvolvidas pelas polícias, entre as quais se destaca a figura da assistência policial. Dentro deste modelo avaliativo, seis dimensões passam a contar com indicadores próprios, sendo: i) Foco no cidadão; ii) Redução do Crime; iii) Investigação do Crime; iv) Promoção da Segurança Pública; v) Provisão de Assistência e vi) Utilização de Recursos. Como se observa, este sistema tenta abranger desde o policiamento ostensivo e o conjunto da atividade que desempenha, não só no aspecto de “luta contra o crime”, mas também os aspectos de prover assistência e foco no cidadão, até as atividades de investigação policial e de segurança nas vias públicas, fechando com indicadores de boa utilização e gestão nos recursos públicos. Ver a respeito: HOME OFFICE (2007).

direitos humanos consagrados constitucionalmente. Desse modo, não se pode, por exemplo, preconizar o desrespeito às leis em nome do combate à criminalidade. A missão da polícia deve, a todo momento, estar revestida da licitude e da proporcionalidade dos meios e fins, exigindo, com isso, que uma das dimensões de avaliação das organizações abarque indicadores de uso da força e de letalidade das polícias. Como se trata de um sistema fechado, porém não imutável, que busca o equilíbrio entre ações e recursos, o recurso à força física e à brutalidade não pode ser desconsiderado quando da construção de indicadores de desempenho policial. Melhor desempenho, assim sendo, haverá dentro daquela organização que consiga adequar meios e fins na busca da sua missão institucional.

O Impacto das suas Ações

Não apenas a missão da polícia se revela controvertida e sem um consenso por parte de pesquisadores e de policiais, mas também a discussão em torno do impacto das ações das polícias se apresenta extremamente contraditória. Afinal, a polícia faz diferença?

Quando se trata de organização policial cuja missão não está isenta de múltiplas visões, o impacto e a mensuração do seu produto final não escapam a essas mesmas dificuldades. Qual é, neste sentido, o resultado das ações das polícias? Reduzir crime, esclarecer crimes, promover segurança pública, promover assistência, promover satisfação das vítimas de crimes? E o que é satisfação? É possível exigir isso da polícia? Índices de diminuição de vitimização, de esclarecimento de crimes, de segurança nas estradas e de satisfação dos usuários do serviço policial, para citar apenas alguns exemplos, estão sob o controle das polícias e resultam das suas ações? No mais, o tempo de resposta às chamadas realizadas pode ser considerado medida de satisfação do público ou é apenas o processo da ação e não o produto? Qual seria o impacto das estratégias de resolução de problemas e de policiamento comunitário, em contraposição às tradicionais? E quais seriam os indicadores para cada estratégia?

Como se percebe, dúvidas não faltam quanto à eficácia das ações das organizações policiais, principalmente quando se tenta analisar diferentes aspectos e dimensões de avaliação. Assim, quando se tenta estabelecer critérios de avaliação de desempenho policial em face de índices de crime, esclarecimentos de crimes, medo do crime e sensação de segurança, deve-se ter o cuidado de saber quais são os limites das ações policiais, a fim de que não gere expectativas irrealizáveis e de custo político extremamente alto.

Estes cuidados foram muito bem analisados por BAYLEY (*apud* HOOVER, 1996) e SKOGAN (*apud* LANGSWORTHY, 1999) em trabalhos distintos. Com efeito, Bayley parte dos seguintes pressupostos que incidem diretamente no desempenho policial.

Primeiro, o crime é algo que ultrapassa o controle das polícias, não sendo determinado pelo que a polícia faz ou pelo número de policiais disponíveis, mas por outros fatores – sociais e econômicos, por exemplo – que exercem maior importância na incidência de crime. Isso gera um impacto decisivo na questão da responsabilização policial, pois estar-se-ia responsabilizando as organizações policiais por algo que independe de suas ações, por melhores que sejam.

Em segundo lugar, como as medidas de vitimização são incapazes de avaliar desempenho policial, pois não dependem diretamente do que a polícia faz, as medidas de medo do crime, pelas mesmas razões, também o são. Como afirma BAYLEY (1996, p. 42):

Embora o medo do crime seja um problema por si só, que dá forma ao comportamento público e impacta na qualidade de vida, há problemas significativos em transformá-lo em uma medida de performance policial. Como o crime, o medo não pode ser controlado pela polícia. As apresentações dos crimes pela mídia podem ser tão poderosas em dar forma às percepções públicas quanto qualquer ação da polícia (...).

Novamente, depara-se com o problema da responsabilização por algo que não pode ser atribuído apenas às ações da polícia como uma medida de eficácia. A análise do que realmente interfere na sensação subjetiva de segurança pode ter causas diversas, desde a divulgação constante de violência pelos meios de comunicação de massa, até situações reais de risco de vitimização entre

parcelas da população em determinadas áreas geográficas. Assim, faz-se necessário que pesquisas empíricas bem conduzidas determinem os fatores que acarretam o medo do crime e a sensação de insegurança.

O que se depreende das cautelas acima é, dentro de um projeto de indicadores de desempenho policial, a necessidade do cuidado de se construir um sistema de avaliação que possa realmente promover a melhoria do serviço policial e dos seus resultados tangíveis. Claro que, em se tratando de segurança pública, há certos limites na atuação das organizações policiais. Embora as taxas de presença da polícia nas ruas, o número de policiais e o tempo de resposta apresentem limites quando se trata de desempenho policial, não se pode, no entanto, descartar a construção de indicadores. Mais do que se ater em indicadores tradicionais – que são fáceis de medir –, o que se busca com um modelo apropriado é a avaliação, o desempenho e a busca por estratégias capazes de oferecer um melhor serviço policial.

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

Outra dificuldade diz respeito ao que se entende por satisfação com o trabalho policial. A satisfação é, ela própria, o produto que se espera do trabalho da polícia ou, ao contrário, o que se espera é a resolução da situação e do problema demandado? Enfim, é o resultado ou o meio?

O interesse na mensuração da satisfação com o trabalho exercido é significativo, pois denota a boa ou má imagem que a instituição vai ter por aqueles que buscam o seu serviço. No campo policial tal aspecto é ainda um grande desafio, principalmente em relação a determinadas

parcelas sociais, razão pela qual deve ser percebido como um indicador de resultado, embora não o único.

Como já se frisou, todos estes aspectos devem ser cautelosamente construídos e discutidos para que não ensejem resultados inesperados e custos desperdiçados e para que, no final, conduzam a uma nova maneira de gerir as organizações policiais.

Dos Indicadores e dos Instrumentos de Avaliação

Outra ordem de dificuldades diz respeito à construção de indicadores pertinentes de avaliação. Diretamente ligados aos problemas anteriores, a escolha de um em detrimento do outro (*trade off*) vai, ao final, refletir sobre o que se busca. Assim, se o que se quer é avaliar atividade ao invés do resultado ou este ao invés daquela, diferentes medidas serão adotadas em uma ou outra dimensão. Mais adequado é conjugar indicadores de processo e indicadores de produto ou, apropriando-se da terminologia da ciência política, *inputs* e *outputs*, respectivamente. Como já se destacou, é mais fácil às organizações policiais avaliar suas atividades do que seus resultados, de tal forma que algumas organizações policiais constroem um modelo de avaliação focando exclusivamente em suas atividades. Como assinala CANO ([19--?]) em um excelente texto sobre o assunto e de leitura extremamente recomendada:

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

Em todo caso, não se pode deixar que a construção de um sistema de indicadores de avaliação se torne, *in fine*, extremamente burocratizante e de cunho meramente punitivo. Como já foi ressaltado, espera-se que um modelo de avaliação policial sirva como incentivo à mudança cultural no âmbito das organizações policiais, principalmente nos quesitos atinentes à prestação de contas, à *accountability*, à transparência, à gestão e aos resultados das ações públicas. Deve-se,

contrariamente, construir um sistema que obtenha a legitimidade por parte de todos os níveis policiais, principalmente por parte das lideranças, e que seja visto, não como um instrumento de punição, mas como um instrumento de promoção dos bons policiais.

Em todo caso, faz-se necessário construir indicadores que tentem abranger toda a gama de atividades das polícias, bem como as estratégias por ela utilizadas e colocadas em prática que possam apresentar resultados esperados. Muito embora os indicadores tradicionais, vistos isoladamente, sejam inadequados a uma coerente avaliação policial, não podem ser descartados. Porém não podem, também, resumir-se aos únicos indicadores. Assim, surge o problema de se construir indicadores para outras estratégias policiais, tais como policiamento orientado para a comunidade e policiamento de resolução de problemas que, em suma, apresentam mais um caráter preventivo do que repressivo. Neste caso, quais seriam os indicadores pertinentes de prevenção? Como analisa FERRET (2003, p. 92):

(...) Sabemos que os indicadores de ação preventiva não são fáceis de pensar e de colocar em prática. Com efeito, a polícia não sabe verdadeiramente o que uma ação preventiva evitou como desvio ou delito, e isso, com a diferença das organizações de segurança privada, por exemplo, que controlam de maneira rigorosa o território circunscrito, atribuído à sua organização. Nós somos, então, reduzidos a especular sobre a eficácia da prevenção geral sem, verdadeiramente, conseguir demonstrar seu impacto com a ajuda de indicadores suficientemente precisos.

Não obstante essa dificuldade pode-se, a título de exemplo, citar os seguintes indicadores adotados na Inglaterra e País de Gales desde o início dos anos 2000 e os focos escolhidos para avaliação, que representam um bom e ambicioso modelo de avaliação policial (HOME OFFICE, 2006):

Foco no Cidadão:

Satisfação das vítimas de crimes no que diz respeito ao contato com a polícia;
Satisfação das vítimas de crimes no que diz respeito ao trabalho conduzido pela polícia;
Satisfação das vítimas de crimes no que diz respeito às informações sobre o progresso do trabalho policial;
Satisfação das vítimas de crimes no que diz respeito ao tratamento fornecido pelos funcionários da polícia;
Satisfação das vítimas de crimes no que diz respeito ao conjunto do serviço prestado pela polícia;
Percentual das pessoas que pensam que suas polícias fazem um bom trabalho;

Satisfação das vítimas de incidentes racistas com respeito ao total do serviço prestado;
Comparação da satisfação dos usuários brancos e dos usuários provenientes de grupos étnicos com respeito ao total do serviço prestado;
Paridade das prisões entre grupos étnicos;
Comparação das taxas de detenção de violência contra agressores pela etnicidade da vítima.

Uso dos Recursos:

Proporção de recrutas policiais oriundos de grupos étnicos entre a população economicamente ativa;
Percentual de mulheres policiais;
Percentual de ganhos monetários ou não adquiridos;
Percentual de horas de trabalho perdidas devido a doenças;
Percentual de horas de trabalho perdidas devido a doenças para o conjunto dos funcionários da polícia.

Redução do Crime:

Risco comparativo de crimes contra a pessoa pela pesquisa nacional de vitimização;
Risco comparativo de crimes domésticos;
Taxas de crimes violentos por 1.000 habitantes;
Taxas de ameaças de morte e crimes com armas de fogo por 1.000 habitantes;
Taxas de crimes contra o patrimônio por 1.000 habitantes.

Investigação:

Percentual de crimes levados à Justiça;
Percentual de medidas resultando alguma sanção;
Percentual de incidentes de violência doméstica em que houve prisão;
Valores de dinheiro e ordens de confisco por 1.000 habitantes.

Promoção da Segurança:

Número de pessoas mortas ou seriamente feridas nas colisões em estradas ou em vias públicas por 100 milhões de quilômetros trafegados;
Pesquisas de sondagem a respeito do medo do crime;
Pesquisas de sondagem a respeito das percepções dos comportamentos anti-sociais: barulho na vizinhança, vandalismo, drogas, álcool, carros abandonados etc.
Pesquisas de sondagem a respeito das percepções sobre o uso de drogas no local e tráfico de drogas.

Promoção da Assistência:

Percentual de policiais pelo tempo levado em tarefas de rua (serviços).

Como se pode ver da descrição dos indicadores acima, parte-se do pressuposto de que todo o conjunto da atividade policial merece ser objeto de avaliação policial. Claro que os indicadores escolhidos vão variar de país para país, segundo os contextos social, político e econômico. Contudo, da pesquisa realizada no âmbito dos diversos modelos existentes em alguns países e de propostas de pesquisadores, verificou-se certa uniformidade nas propostas e nas dimensões de avaliação, umas sendo mais ambiciosas do que outras em termos de indicadores, mas todas abrangendo praticamente as mesmas dimensões de avaliação.

O que se depreende dos indicadores acima é o foco para o qual eles são dirigidos, ou seja, parte dos indicadores é destinada à avaliação de atividades, e parte é destinada à avaliação de resultado, como já se frisou anteriormente. Não é o objetivo deste trabalho analisar indicador por indicador e os seus limites enquanto aptos à mensuração de desempenho. O que se pretende com este trabalho é fazer um balanço do estado da arte nas questões relativas à avaliação policial, levando algumas dúvidas e desafios deste tipo de esforço e, dentro do possível, indicando certas propostas.

No que tange aos instrumentos comumente utilizados nas avaliações de desempenho policial, podem-se destacar os seguintes⁹:

- i) **Dados administrativos produzidos pelas próprias organizações policiais:** tais dados podem aferir medidas como taxas de crimes registrados, taxas de esclarecimento e elucidação de crimes, taxas de morte, ferimentos e danos em vias públicas, aumento e diminuição de denúncias contra policiais, aumento e diminuição da violência e letalidade policial, uso apropriado de recursos públicos nas operações e atividades da polícia, entre outros. Como se percebe, as próprias organizações já produzem uma série de dados administrativos que, se bem analisados, podem fornecer indicadores de desempenho policial.

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

- ii) **Pesquisas de vitimização:** das pesquisas de vitimização é possível extrair um conjunto de indicadores de avaliação, tais como taxas de vitimização, registros de mudança dos níveis de medo do crime e sensação de segurança pessoal, registros de mudança nas estratégias de autodefesa por parte dos indivíduos, aumento ou diminuição da utilização de parques ou espaços públicos, satisfação e grau de confiança com o serviço da polícia, taxas de sub-notificação de violência e corrupção policial, entre outros.

É interessante notar que cada um dos instrumentos acima apresenta suas limitações intrínsecas¹⁰. Entretanto, o aconselhável, para quem quer desenvolver um sistema confiável de avaliação policial, é conjugar ambos os instrumentos.

- iii) **Dados econômicos:** tendo em vista que as taxas gerais de vitimização refletem em muito na qualidade de vida e no desenvolvimento social e econômico de determinadas áreas, é possível extrair dos dados econômicos uma aproximação em termos das respostas ao problema da violência por parte das organizações policiais. Assim, entre alguns exemplos, os dados de valorização e desvalorização de imóveis em determinadas regiões e dados de aceleração e desaceleração de economias locais.
- iv) **Surveys Focais:** têm a significativa vantagem de não serem tão caros quanto as pesquisas de vitimização e de fornecerem elementos de avaliação de desempenho policial. Como exemplos estão os *surveys* ou entrevistas com grupos pequenos: funcionários hospitalares, representantes de ONGs e de associações comerciais, representantes comunitários, entre outros.
- v) **Sistemas de despachos de ocorrências policiais:** embora façam parte dos dados administrativos, devem ser considerados à parte pela importância que adquirem enquanto fonte de indicadores de avaliação. Através dos despachos policiais advindos

¹⁰ Pode-se dizer que as pesquisas de vitimização apresentam os seguintes problemas: dificuldades de atingir parte da população; ambigüidades, dependendo da forma como as questões são formuladas; dependência da memória de quem é entrevistado; alto preço para sua realização e foco em um número limitado de crimes. Por outro lado, os dados administrativos apresentam os seguintes problemas: sub-notificação e possibilidade de manipulação.

das demandas do número nacional 190, é perfeitamente cabível buscar fontes como: o tempo de atendimento, a natureza das solicitações, o que as pessoas esperam da polícia, entre outros indicadores.

Outros instrumentos podem ser pensados, dependendo das capacidades técnica e tecnológica das polícias. Mas desses exemplos, já se percebe que um modelo de performance policial não é limitado a uma ou outra fonte de informação. Ao contrário, o que se busca sempre é capacitar as organizações policiais e os centros de pesquisa com meios de busca de informações visando a otimizar as ações públicas e os resultados previamente almejados.

Por fim, cabe destacar que outras questões estão diretamente ligadas ao problema da avaliação de desempenho das organizações policiais. Como se trata de um serviço público que deveria estar há muito tempo sendo pautado por um arcabouço teórico e prático de gestão pública, mas que só recentemente encontrou um terreno fértil no Brasil, qualquer proposta de avaliação, bem como seu sucesso, não pode deixar de abordar esta problemática. Questões como gestão de recursos materiais e humanos, democratização do serviço público, clientilização, motivação dos funcionários, gerenciamento¹¹, liderança, boa práticas, inovação, entre outras, devem passar a ser objeto de pesquisas e de estratégias das organizações policiais¹².

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procurou-se neste trabalho levantar algumas considerações que se reputam importantes para a formulação de um modelo de avaliação de desempenho policial, servindo como linha diretriz para o início dos debates acerca da implementação desse tipo de iniciativa no âmbito dos estados brasileiros.

Como se pretendeu deixar claro, não se trata de um sistema fechado em si, mas ao contrário, de uma iniciativa que tem, entre outras funções, a de trazer para o interior das

¹¹ Remetemos o leitor ao interessante trabalho do HOME OFFICE, 2004.

¹² Como não é o objetivo deste trabalho avançar nestes temas, deixamos estas abordagens para outros trabalhos, já em fase de elaboração e de pesquisas.

organizações policiais a necessidade da inovação constante das suas ações e estratégias e a imperiosa necessidade de se instaurar a transparência pública, a *accountability* e a cultura dos resultados, em oposição à cultura dos meios existente até o momento nessas instituições.

Ao mesmo tempo, o que se intentou foi ressaltar a importância da implementação de um espaço democrático de debates a respeito da criação de um sistema de avaliação policial que conte com a participação de diversos atores sociais e que obtenha a imprescindível legitimidade por parte dos governos e da sociedade, condição sem a qual não passará de mais um discurso frio e desprovido de capacidade integrativa. Urge, na atual conjuntura do país, a mudança em prol da reforma do serviço público policial no Brasil, pondo fim às políticas emergenciais adotadas até então. Mas não basta apenas exigir tal iniciativa das polícias se elas não estiverem enquadradas num amplo e extenso programa de avaliação de desempenho do sistema de justiça criminal. É exatamente isso o que se espera nos próximos anos.

Apenas uma última ressalva: quando se fala num sistema de avaliação policial, procura-se sempre ver nele um instrumento de mudança e de transformação e nunca um fim em si mesmo. Neste sentido, TILLEY (1995, p. 04) elenca uma série de cuidados que se deve ter a fim de evitar este problema:

- i) “VISÃO DE TÚNEL” ou ênfase apenas no que é quantificável, negligenciando os aspectos do desempenho que não são quantificáveis;
- ii) “SUB-OTIMIZAÇÃO” ou a produção de um serviço de pior qualidade, de modo geral concentrando-se em atividades estreitamente definidas (medidas), às expensas do atendimento de objetivos mais amplos;
- iii) “MIOPIA” ou o fracasso na legitimação de objetivos de longo prazo;
- iv) “FIXAÇÃO EM MEDIDA” ou a concentração no que está sendo medido ao invés de no serviço que a medida pretende significar;
- v) “MÁ REPRESENTAÇÃO” ou a corrupção deliberada dos dados;

- vi) “MÁ INTERPRETAÇÃO” ou a aceitação acrítica do significado exterior dos resultados;
- vii) “JOGO” ou o gerenciamento estratégico de comportamento, incluindo deliberações periódicas sobre desempenho para produzir alvos fáceis e sucesso aparente quando conveniente;
- viii) “OSSIFICAÇÃO” ou perseguição inflexível aos objetivos de desempenho definidos em um dado momento.

Não se pode, assim, deixar-se cair, muitas vezes inconscientemente, nesses perigos alertados por Tilley.

A partir dos exemplos e propostas apresentados, verifica-se que os programas atuais de desempenho policial não se restringem ao aspecto repressivo do policiamento, na dimensão estrita de reduzir e combater o crime. Tão importante quanto essa dimensão, é assegurar a correta utilização dos recursos públicos, diminuir nos cidadãos o medo do crime e aumentar sua sensação de segurança, diminuir a impunidade, tudo isso com a correta utilização da força e da autoridade (legitimidade do poder conferido).

Cabe aos Estados, dependendo do que se deseja e do que se quer alcançar, estabelecer as dimensões de desempenho. Contudo, deve-se ter em mente que, independentemente da dimensão escolhida, o que se busca sempre é a JUSTIÇA, o RESPEITO AOS DIREITOS HUMANOS, ao ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO e à CIDADANIA aos diversos grupos sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

_____. **Padrões de Policiamento**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2002.

- BITTNER, E. **Aspects of Police Work**. Boston: Northeastern University Press, 1990.
- BRODEUR, J.-P. (Ed.). **How to Recognize Good Policing: problems and issues**. London: Sage Publications, 1998.
- _____. **Les Visages de la Police: pratiques et perceptions**. Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal, 2003.
- BRUCE, D.; NEILD, R. **The Police that we want: a handbook for oversight of police in South Africa**. Johannesburg: Centre for the Study of Violence and Reconciliation, 2005.
- CANO, I. **La Policía y su Evaluación: propuestas para la construcción de indicadores de evaluación en el trabajo policial**. Santiago: Centro de Estudios para el Desarrollo, Área Seguridad Ciudadana, [19--?]. Disponível em: < www.seguridadidl.org.pe/trabajos/trabignacio.doc >. Acesso em 29 set. 2007.
- CHAN, J. B. **Changing Police Culture: policing in a multicultural society**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- DILULIO JR., J. J. ; ALPERT, G. P. ; MOORE, M. M. **Performance Measures for the Criminal Justice System**. Discussion papers from the BJS-Princeton Project. U.S. Department of Justice. Washington, out. 1993. Disponível em: < <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/pub/pdf/pmcjs.pdf> >. Acesso em 6 mai. 2007.
- ERICSON, R. V. **Reproducing Order: a study of police patrol work**. Toronto: University of Toronto Press, 1982.
- FERRET, J. Évaluer La Police dite de Proximité: certitudes et incertitudes tirées des expériences françaises. In : **Évaluer la Police?: la mesure de la performance et ses enjeux: acteurs, savoirs et instruments**. Saint-Denis, n. 53, troisième trimestre 2003.
- FOGLESONG, T. ; LATIF Z. et. al. **Measuring Progress Toward Safety and Justice: a global guide to the design of performance indicators across the justice system**. Vera Institute of Justice. New York, nov. 2003. Disponível em: < http://www.vera.org/publication_pdf/207_404.pdf >. Acesso em 02 jun.2007.

GABARDO, E. **Eficiência e legitimidade do Estado**: uma análise das estruturas simbólicas do direito político. Barueri: Manole, 2003.

GOLDSTEIN, H. **Policiando uma Sociedade Livre**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2003.

HOME OFFICE. **Guidance on Statutory Performance Indicators for Policing 2006/07**. Version 4. London: Police and Crime Standarts Directorate, fev. 2007. Disponível em: < http://police.homeoffice.gov.uk/news-and-publications/publication/performance-and-measurement/SPI_Tech_Guidance_2006-07_v4.pdf?view=Binary >. Acesso em: 21 mar. 2007.

_____. **Managing Police Performance**: a practical guide to performance management. Set. 2004. Disponível em: < http://police.homeoffice.gov.uk/news-and-publications/publication/performance-and-measurement/GUIDE_FINAL.pdf?view=Binary >. Acesso em: 21 mar. 2007.

_____. **2006/07 SPI Good Practice Guide**. Mai. 2006. Disponível em: < http://police.homeoffice.gov.uk/news-and-publications/publication/performance-and-measurement/SPI_Good_practice_guide_-_A2.pdf?view=Binary >. Acesso em: 22 mar. 2007.

HOOVER, L. T. Police Mission: an era of debate. In: **Police Management**: issues and perspectives. Washington: Police Executive Research Forum, 1992.

_____. **Quantifying Quality in Policing**. Washington: Police Executive Research Forum, 1996.

JOBERT, B. ; THÉRET, B. France: la consécration républicaine du néoliberalisme. In: JOBERT, B. (Dir.). **Le Tournant Néoliberal en Europe**. Paris: L'Harmattan, 1994.

JOHNSTON, L. Late Modernity, Governance, and Policing. In: BRODEUR, J.-P. (Ed.). **How to Recognize Good Policing**: problems and issues. London: Sage Publications, 1998.

KELLING, G. L.; SOUSA JR, W. H. **Do Police Matter?** An analysis of the impact of New York city's police reforms. New York: Civic Report Center for Civic Innovation, Manhattan Institute, n. 22, dez. 2001. Disponível em: < http://www.manhattan-institute.org/pdf/cr_22.pdf >. Acesso em 6 mai. 2007.

- LANGWORTHY, R. H. **Measuring What Matters**: proceedings from the Policing Research Institute meetings. Washington: National Institute of Justice. US Department of Justice, 1999. Disponível em: < <http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/170610-1.pdf> >. Acesso em 12 ago. 2007.
- LAWTON, A.; ROSE, A. **Organisation and Management in the Public Sector**. London: Pitman, 1991.
- LEGGETT, T. **What do the Police do? Performance measurement and the SAPS**. Johannesburg: Institute for Security Studies, paper 66, fev. 2003. Disponível em: < <http://www.iss.co.za/pubs/Papers/66/Paper66.html> >. Acesso em 15 nov. 2007.
- LEISHMAN, F; COPE, S.; STARIE, P. Reinventing and Restructuring: Towards a 'New Policing Order'. In: LEISHMAN, F.; LOVEDAY, B.; SAVAGE S. P. **Core Issues in Policing**. New York: Longman, 1996.
- LEISHMAN, F.; LOVEDAY, B.; SAVAGE S. P. **Core Issues in Policing**. New York: Longman, 1996.
- LOUBET DEL BAYLE, J.-L. **Police et Politique**: une approche sociologique. Paris: L'Harmattan, 2006.
- LOVEDAY, B. Crime at Core? In: LEISHMAN, F.; LOVEDAY, B; SAVAGE S. P. **Core Issues in Policing**. New York: Longman, 1996.
- MONJARDET, D. **Ce Que Fait la Police**: sociologie de la force publique. Paris: La Découverte, 1996.
- MOORE, M. **Recognizing Value in Policing**: the challenge of measuring police performance. Washington: Police Executive Research Forum, 2002.
- MORAES, A. **Direito Constitucional**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- REINER, R. Desmistificando a Polícia: pesquisa social e prática policial. In: **A Política da Polícia**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2004.

_____. Process or Product?: problems of assessing individual police performance. In: BRODEUR, J.-P. (Ed.). **How to Recognize Good Policing**: problems and issues. London: Sage Publications, 1998.

ROSENBAUM, D. P. The Changing Role of the Police: assessing the current transition to community policing. In: BRODEUR, J.-P. (Ed.). **How to Recognize Good Policing**: problems and issues. London: Sage Publications, 1998.

SKOGAN, W. **Measuring What Matters: crime, disorder and fear**. Washington: National Institute of Justice, US Department of Justice, fev. 1997. Disponível em: <http://www.northwestern.edu/ipr/publications/policing_papers/caps18.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2007.

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

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

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