



Artigo

BASES CONCEITUAIS DE MÉTRICAS E PADRÕES DE MEDIDA DE DESEMPENHO POLICIAL¹

Profa. Dra. Jacqueline de Oliveira Muniz*

Prof. Dr. Domício Proença Júnior**

1. Introdução

Como medir o que a polícia faz? É necessário tratar a questão de frente. Buscar refúgio nas perspectivas de que a avaliação policial seria um saber iniciático, vedado a quem não tenha a vivência policial, ou que o trabalho da polícia se resume a dar insumos ao sistema de justiça criminal e agências de assistência social, ou a alguma relação entre efetivos policiais e populações policiadas, são bálsamos que anestesiaram, mas não dão solução. São insuficientes para avaliar a polícia. Induzem a erros corporativistas, funcionalistas ou empiricistas que acabam por ignorar o que é a realidade do trabalho policial, chegando a inverter os termos de seus sucessos e fracassos. Reduzir a polícia aos resultados pontuais de ações espetaculares ou memoráveis, aos números de pessoas e bens apresados, a convergência com alguma medida de proporção demográfica esvazia a função policial, simplificando-a em cifras progressivamente estéreis. De tais perspectivas, emerge a falsa impressão de que não haveria como aferir o desempenho policial propriamente dito, ou pior ainda, que o que a polícia faz, e como faz, é irrelevante em si mesmo. Seria então impossível formular e, por sua vez, avaliar, qualquer orientação ou política pública (*policy*) sobre a polícia [Cusson 1999 cf. Reiner 1996, Sacco 1996, Diedizic 1998 e Walker 2004].

Nada disso se sustenta diante da literatura de estudos policiais [Bayley 1996, Kelling 1996]. Mas mesmo essa literatura reconhece que medir o que a polícia de fato faz é um dos maiores desafios contemporâneos para a Segurança Pública¹, e isso basta para colocar a sua relevância².

Neste ambiente, compreende-se que vicejem modismos, em que um ou outro arranjo parcial, independente de sua aplicabilidade e valor pontual, acabe erigido em fórmula capaz de dar conta do desempenho policial. Isso é particularmente danoso quando indicadores são transplantados de uma realidade social para outra, sem qualquer atenção para as circunstâncias, contextos e limites de sua aplicação original. Passa-se o tempo, por vezes um tempo breve, e a incapacidade do modismo da ocasião acaba levando a um novo modismo. Diversas abordagens úteis em seus locais e para seus propósitos de origem foram destruídas pela implantação apressada, distorcendo o que pudessem informar e alimentando um ceticismo quanto a utilidade de qualquer abordagem³.

A questão é compreender que indicadores e abordagens necessitam de inserção mais ampla para que possam contribuir de maneira significativa ao entendimento. Isso expressa, em parte, a necessidade de se situar um indicador ou abordagem em termos de sua origem, que

¹ Couper [1983], Whitaker [1996], Bayley [1998], Hoover [1998].

² Para uma breve introdução ao caso brasileiro, ver Lima [1994], Garotinho et al. [1998], VVAA [1998], Muniz [2001], Proença Jr & Muniz [2006a].

³ Ver Bayley [1994], Bayley & Shearing [1996, 2001], Feltes [2003].

Bases Conceituais de Métricas e Padrões de Medida de Desempenho Policial

inclui os elementos normativos tanto quanto as expectativas e representações sociais do que seja e para que exista a polícia. Mas expressa de maneira decisiva que só se pode dar uso, ou apreciar, ou criticar um indicador ou abordagem quando se tem claro os termos pelos quais eles expressam o entendimento sobre *o que e porque* medir.

Esse é o rumo proposto para o presente texto. Estabelecer os termos pelos quais se pode dar conta do que é relevante medir para avaliar o desempenho policial, compartilhando de maneira transparente porque são estes os termos necessários e suficientes para dar conta da realidade da polícia. Propõe-se estabelecer as bases conceituais das *métricas* do desempenho policial, das quais depende a capacidade de produzir *padrões de medida* que tenham significado, constituindo o substrato conceitual da apreciação, uso e crítica de todo e qualquer indicador ou abordagem.

Para isso, inicia-se pela apresentação da teoria de polícia, que enquadra os fenômenos da realidade policial, explicando-os e relacionando-os. Em seguida, apresentam-se de maneira sumária os elementos conceituais de mensuração do desempenho. A isso se segue o corpo principal da apresentação: a instituição de métricas e padrões de medida capazes, necessários e suficientes de lidar com o cerne teoricamente identificado do lugar de polícia: o exercício autorizado do uso de força sob a lei. Finalmente, apresentam-se algumas considerações finais sobre as circunstâncias e a utilidade potencial da capacidade de avaliação do desempenho policial.

2. Teoria de Polícia: O Mandato Policial

Alguns dos mais influentes autores contemporâneos do campo dos Estudos Policiais não elaboraram uma teoria da polícia que buscasse dar conta do fenômeno policial. Optaram por abordar questões específicas acerca das práticas policiais. Skolnick [1966] aponta como o dilema entre lei e ordem estrutura e permite compreender as práticas policiais nas sociedades democráticas. Muir Jr. [1977] ambiciona analisar as dinâmicas de poder pela caracterização de diferentes tipos-ideais de coerção nas interações entre policiais e cidadãos. Klockars [1985] apresenta a tensão constitutiva entre práticas ostensivas e investigativas como reveladora da natureza do trabalho policial. Bayley [1985] propõe uma teorização do policiamento ao longo da história, em busca de uma compreensão dos diversos mecanismos de regulação e controle social. Neocleous [2000b] teoriza sobre as funções sociais da polícia, enfatizando o seu papel como um instrumento de dominação de classes. Rathz [2003] oferece uma síntese das práticas policiais com relação ao uso da força, afirmando que uma teoria da polícia, ainda que útil, não é necessária para o entendimento da ação policial. Feltes [2003] vai mais longe afirmando que inexistente uma teoria de polícia e que seria necessário construí-la. Proença Jr & Muniz [2006b] desdobram a teoria de polícia de Bittner, evidenciando as implicações do mandato do uso da força nos processos de auto-regulação social, a partir da análise dos experimentos de patrulha em Kansas City e Newark e das greves policiais no Brasil. Todos estes trabalhos dialogam, de maneira direta ou indireta, mais ou menos explícita, com a proposta de Bittner [1974] de uma teoria de polícia⁴, cujo centro é a conceituação do mandato policial.

2.1. Conceito e Praxis de polícia a partir de Bittner

De acordo com Bittner, o mandato autorizativo da polícia é o *uso da força*. O *conceito* de polícia corresponde à proposição de que “a polícia, e apenas a polícia, está equipada [armada e treinada], autorizada [respaldo legal e consentimento social] e é necessária para

⁴ Um panorama inicial incluiria Vizzard [1995], Cusson [1999], Manning [1999a], Fielding [2002], Jones & Newburn [2002], Crank [2003], Feltes [2003], Manning [2004].

Bases Conceituais de Métricas e Padrões de Medida de Desempenho Policial

lidar com toda exigência [qualquer situação de perturbação da paz social] em que possa ter que ser usada a força para enfrentá-la.” [Bittner 1974: 256]. Esta conceituação de polícia pretende superar a perspectiva de que a dicotomia entre *oficial da lei* e *oficial da ordem* explicaria todo o conteúdo do trabalho policial [Banton 1964], sendo a solução para o clássico dilema entre lei e ordem [Skolnick 1966, Muir Jr 1977]. Ao conceituar a polícia como uma realidade que compreende, mas não se reduz, às práticas de policiamento, Bittner revela a ilusão empírica, simplista, que equivale “o que as polícias fazem” ao “porque fazem” e, com isso, “ao que a polícia é”. Expõe como tal lapso ou relapso do olhar reifica as formas departamentais de divisão do trabalho policial, patrulha e investigação, como expressões necessárias e suficientes, únicas e últimas do lugar de polícia [cf. Bittner 1967, 1970, 1983].

Bittner reconstitui a integralidade do trabalho policial dando conta de duas dimensões empíricas: o que se espera que a polícia faça e o que ela de fato faz. Identifica o uso da força como o atributo comum que articula as expectativas sociais em tudo que a polícia é chamada a fazer e o conteúdo substantivo de tudo que a polícia faz. Estabelece, desta forma, a plenitude do mandato policial, delimitando conceitualmente o que a polícia é.

Porque a polícia está autorizada a usar da força, e se espera que ela o faça sempre que isso seja necessário, é que ela é chamada a atuar quando “*algo que não deveria estar acontecendo está acontecendo e alguém deve fazer algo a respeito agora*” (Bittner 1974: 249, ênfases no original). Isso revela *porque* a polícia pode atender a emergências, respaldar a lei, sustentar a ordem pública, preservar a paz social, ou desempenhar quaisquer outras funções sociais. Esclarece *porque* as polícias executam as mais diversas formas ou padrões de policiamento. Enfim, explica que a polícia seja chamada a atuar, e atue, *em todas as situações em que a força possa ser útil*.

Por que é a polícia que é chamada quando a força pode ser útil? O que distingue o uso de força pela polícia do uso de força por quaisquer outros atores? A *polícia* é uma resposta ao desafio de produzir *enforcement* sem que este leve à tirania ou passe a servir interesses particulares. Por esta razão, o uso de força pela polícia tem um propósito político distintivo e invariante: *produzir alternativas pacíficas de obediência sob consentimento social, no Império da Lei*. Isto corresponde a uma destinação do uso da força para fins restritos e transparentes, de tais de maneiras e com tais controles, que o salvaguarde de se converter numa ferramenta de opressão ou num instrumento a serviço de indivíduos ou grupos de poder.

A natureza política da polícia aqui se revela de forma clara e explícita: *a polícia é o instrumento legal e legítimo de respaldo pela força dos termos do contrato social de uma determinada comunidade política (polity)*. A polícia se interpõe, e se espera que ela se interponha, entre vontades em oposição ou interesses em conflito, em qualquer outra situação que ameace a paz social, arrisque direitos e garantias, ou viole as leis. A polícia é um instrumento de poder, cuja intervenção produz obediência pelo uso apropriado de força sempre que necessário, nos termos e formas da pactuação social. A autorização socialmente conferida para o uso de força pela polícia é objeto de constante negociação na realidade social. Ela é processual, ainda que os seus contornos estejam dados por um consentimento prévio, oriundo do pacto social, instrumentalizado numa dada forma de governança. Esta autorização social resulta do embate continuado entre as múltiplas dinâmicas de legitimação do mandato policial, as quais se alimentam das representações sociais acerca da polícia e da lógica-em-uso do fazer policial. A autorização da polícia para vigiar, intervir e usar de força para produzir obediência se encontra, ela mesma, sob controle coletivo, submetida à aprovação dos olhares vigilantes dos grupos sociais.

A produção de obediência respaldada pelo uso policial de força tem limites, seja em termos de sua aplicação, seja em termos do alcance das soluções que pode impor. Isto empresta um caráter pragmático e finito à solução policial. Se, por um lado, a polícia *pode* impor uma

Bases Conceituais de Métricas e Padrões de Medida de Desempenho Policial

solução imediata, de sua própria lavra, sem admitir atraso, recurso ou recusa, por outro, toda solução policial é expediente, parcial e finita no tempo. Assistir, socorrer, dissuadir, comandar, sujeitar, submeter, ou o que quer que a polícia possa fazer é transiente e provisório. A provisoriedade da solução policial reflete tanto a impossibilidade deste tipo de solução dar conta das causas dos eventos sociais em que a polícia intervém, quanto a inviabilidade da sustentação de coerção pela força por tempo indeterminado.

A solução policial se dirige a situações, conflitos, atos e atitudes. Ela é uma resposta à sua existência e a seus efeitos, posto que os processos sociais que os produzem estão aquém do lugar de polícia e além do alcance de sua instrumentalidade. A solução policial está estrangida pela legalidade e legitimidade que conformam o lugar de polícia. Isso, a seu turno, determina as alternativas admissíveis quando a polícia usa de força, exigindo, moderando, modificando ou proibindo determinadas escolhas ou possibilidades táticas, de maneira que as alternativas de obediência que a polícia pode impor sejam pacíficas. A polícia atua com estas *regras de enfrentamento*, estabelecidas para assegurar que os meios não atentem contra os fins, espelhando o pacto social de uma comunidade política (*polity*) sob o Império da Lei. Porque a solução policial resulta de uma alternativa pacífica de obediência *sob consentimento social*, ela admite revisão, emenda ou reversão política, legal ou judiciária.

O poder de decidir sobre o tipo solução mais adequada a um certo tipo evento, ou mesmo de decidir agir ou não agir numa determinada situação, revela que a tomada de decisão discricionária é a *práxis* essencial da polícia. Por sua própria natureza e contexto, a solução policial só pode ser produzida através de uma abordagem autônoma. A produção da solução policial, premida pelas circunstâncias e exposta às contingências da vida social, revela uma temporalidade particular, transversal. A solução policial se dá num tempo presente estendido. Inscreve-se numa sucessão de eventos, conexos ou desconexos, contínuos ou descontínuos, envolvendo dinâmicas multi-interativas, cujas intensidade, densidade e conseqüência impõem a tempestividade do agir para o agente policial. Isto torna impossível pré-determinar a ação de cada policial em cada situação, precisamente porque os elementos idiossincráticos presentes em uma situação particular podem constituir o relevo mais importante na solução policial, e é igualmente impossível conhecê-los até que se revelem de maneira concreta, imediata, presente. O conteúdo do que seja a ação policial não é redutível a um roteiro pré-determinado, nem passível de ser dirigido por outrem, nem mesmo afeito a um conjunto rígido de princípios normativos. Isso caracteriza o trabalho policial como sendo *profissional* no sentido estrito e técnico do termo.

A decisão sobre a forma de agir pertence inescapavelmente ao policial individual, que depende de seu poder discricionário para poder realizar o seu trabalho. Por conta disso, a ação policial está sujeita à apreciação política, social ou judicial apenas *a posteriori*. É diante deste entendimento que se pode compreender como a iniciativa da ação policial resulta de uma avaliação *ad hoc* pelo agente policial. Esta avaliação está sujeita a diretrizes amplas quanto a sua oportunidade e iniciativa, quanto a sua prioridade e conteúdo, emanadas da organização policial ou apreendidas num determinado contexto. Ordinariamente ela se realiza independente de um enquadramento legal prévio.

O poder discricionário da polícia revela-se, então, bem mais amplo do que a autorização do uso da força [cf. Brooks 2001, por exemplo]. Reporta-se não apenas as oportunidade e propriedade do uso de força, mas alcança a pertinência e a forma de toda e qualquer atividade policial, uma vez que corresponde ao exercício da governança, ao exercício da tomada de decisão política na esquina (*streetcorner politics*). Sem embargo, o poder discricionário ganha em complexidade e latitude quanto mais o agente policial esteja envolvido com as tarefas de policiamento, as quais estão, por sua visibilidade, mais expostas à apreciação e ao controle sociais.

Bases Conceituais de Métricas e Padrões de Medida de Desempenho Policial

A contrapartida à delegação aos policiais de poderes superiores aos de um cidadão comum, em especial a possibilidade do recurso à coerção pelo uso de força, é a apreciação cotidiana dos atores sociais diante de cada fazer de polícia. Estes atores reiteram, ou não, sua confiança na polícia. Como resultado desta apreciação, confere-se, ou não, legitimidade, emprestando ou não credibilidade às soluções policiais. Sem embargo do impacto potencial de desvios de conduta e erros, é esta apreciação que afere a aderência das *regras de enfrentamento* e dos *procedimentos policiais* aos termos presentes do mandato policial, sob Império da Lei.

A esta altura, é oportuno comentar alguns dos ganhos da posse de um *conceito* de polícia. Conceituou-se *polícia* como sendo *quem responda pelo mandato do uso da força sob consentimento social, no Império da Lei* em uma comunidade política (*polity*). Tal construto permite um ordenamento consistente das realidades relacionadas com o uso da força no interior dos territórios, identificando de maneira clara quais delas correspondem à polícia, quais não e porque. Esta classificação se faz pela apreciação das *regras de enfrentamento*, que determinam as alternativas de uso da força. Onde as regras de enfrentamento expressam o conteúdo do mandato policial, tem-se polícia. Neste caso, o conceito serve para que se possa apreciar o quanto as atividades de uma organização policial se aproximam ou se afastam do núcleo duro que singulariza o lugar de polícia.

Do ponto de vista conceitual, *qualquer organização* que atue, ou passe a atuar, sob regras de enfrentamento que expressem o mandato policial é *de facto* Polícia, independente se esta atuação é permanente, interina, ou pontual. Isso esclarece os termos pelos quais se pode fazer uso das organizações em um Estado para o cumprimento do mandato policial, independentemente de sua destinação formal ou de sua identidade institucional, como é o caso, por exemplo, do uso dos contingentes militares como polícia em Missões de Paz [Diedizic 1998, Hansen 2002] que seguem dependentes da legitimidade da populações que policiam, mesmo que estrangeiras e sem um idioma em comum [Kelly 1998, Schmidl 1998]. Da mesma forma, revela que organizações de força que não atuam sob regras de enfrentamento que expressem o mandato policial não são, *de facto*, polícias, ainda que possam sê-lo *de jure*, ou realizar uma ou mais atividades que emulem o trabalho policial. Neste caso, a despeito de sua origem doméstica ou externa, caracterizam-se como forças invasoras, de ocupação ou de repressão ao dissenso, que sustentam distintas formas de opressão sobre as populações nos territórios em que atuam.

É interessante observar que a conceituação de polícia traz consigo um resultado curioso no que diz respeito ao relacionamento entre o Estado Democrático de Direito e o alcance da ação policial, que contraria o senso comum. Ao contrário do que se imagina, o círculo virtuoso da polícia torna-se possível e factível à medida em que avançam os processos de constituição, expansão e consolidação dos direitos civis, políticos e sociais. A garantia dos direitos constituídos e o reconhecimento de novos direitos, difusos ou emergentes, justificam, ampliam, adensam e atualizam regras de enfrentamento e procedimentos policiais adiante, simultaneamente ou na esteira de sua expressão legal. Ensejam espaços e formas de controle e participação social na administração do Estado, induzindo espaços de transparência que propiciam o aperfeiçoamento das práticas policiais. Estas dinâmicas de transformação social vivificam os contornos do mandato policial, levando a que surjam novas funções e atribuições para as polícias que, neste contexto, têm cada vez mais o que fazer e insumo para fazê-lo cada vez melhor.

Assim, não é no chamado “Estado Policial” que se teria uma “era de ouro das polícias”. A rigor, o lugar de polícia sequer existe em tal Estado, posto que ele se confunde com a própria governança, correspondendo a alguma forma de tirania. Em tal contexto, o consentimento social, o Império da Lei, ou ambos, não informam o uso de força. O apego a esta fantasia pode alimentar-se da crença de que, num “Estado Policial”, as soluções policiais deixariam de ser provisórias e finitas, passando a ser definitivas e completas, a

ponto de promover uma sociedade quimérica, sem desordem ou crime. Edifica-se, desta forma, uma falsa nostalgia de que quando a polícia pode tudo ela é uma polícia melhor.

2.2. Para além de Bittner: Os efeitos da Polícia

Em seus termos originais, Bittner [1974] define Polícia como *o exercício autorizado do uso da força no interior de uma dada comunidade política*. Contudo, não desdobra as implicações de sua própria formulação, cujo mérito é inegável. Não aprecia, de modo explícito e conseqüente, o que seja o uso da força e as formas pelas quais a autorização para o seu emprego se expressa numa sociedade. Tudo se passa como se tomasse os termos que emprestam singularidade ao mandato policial como realidades presumidas, dadas *a priori*.

Tal ordem de naturalização acaba por ocultar a realidade mesma da práxis policial que sua própria conceituação fez aparecer. Mesmo em textos posteriores, Bittner [1990b] expressa um entendimento do *uso da força* como sendo pura sanção, restrita unicamente ao ato físico, sem consideração da utilidade de seu potencial. Da mesma forma, num texto escrito com David Bayley [Bayley & Bittner 1985] contenta-se em anunciar a *autorização social* como uma realidade auto-referida, abstrata, despida das representações, expectativas e contextos sociais que lhe emprestam materialidade em termos da confiança pública e da credibilidade policial. Percebe-se como os conteúdos dos dois termos centrais do *mandato policial*, uso de força e autorização social, ficam aquém da ambição conceitual da própria formulação teórica de Bittner.

Para se compreender plenamente a práxis policial é necessário dar conta, por um lado, da integralidade do uso de força pela polícia, e por outro, do alcance da autorização social, relacionando-as. Só assim torna-se possível apreciar o desempenho da polícia de forma consistente. Trata-se, então, de ir além de Bittner. Trata-se de compreender os efeitos da polícia na comunidade política que ela policia, resgatando as inter-relações entre o que a polícia faz e pode fazer, o que ela é ou pode ser, à luz do se espera e consente que ela seja e faça.

2.2.1. Uso potencial e concreto da força: A possibilidade de ação Policial⁵

No contexto dos relacionamentos humanos, o uso de força expressa uma forma particular de produzir coerção. Seus fins são os mesmos que os de qualquer alternativa coercitiva: submeter vontades, alterando atitudes e influenciando comportamentos de indivíduos e grupos. O que a distingue de todas as outras formas coativas são seus *meios*, os meios de força.

Não há como compreender o uso de força como um fenômeno autônomo, que existe em si mesmo, algo exterior às relações sociais e, por isso, capaz de interrompê-las ou substituí-las. O uso de força é um instrumento a serviço das formas de exercício de poder, com tudo que este tem de paixões, vontades e interesses. A alternativa do uso de força expressa um modo particular de interação social, tão previsível como qualquer outro. Neste sentido, o uso de força reflete as expectativas sociais quanto à sua possibilidade e conseqüência, conformando sua experimentação antecipada como um fato possível ou sua vivência como um ato manifesto. Isto revela a integralidade das expressões empíricas do uso (potencial e concreto) de força. Permite compreender seus efeitos, sobretudo onde a sua manifestação em ato não teve lugar, isto é, onde a apreciação de sua potencialidade foi suficiente para dobrar vontades. Este efeito não é menos uso de força porque prescindiu da realização em ato. Ao contrário, revela-se plenamente uso de força ao produzir coerção.

Com o exposto, esclarece-se o universo de resultados plausíveis da práxis policial em termos da utilidade da força. O potencial de força explica os efeitos dissuasórios e, em alguma medida, preventivos da presença da polícia, ou até da possibilidade desta presença. O concreto de força explica os efeitos repressivos e, em alguma medida, dissuasórios da ação manifesta da polícia.

Os termos do *exercício autorizado do uso da força* configuram o rol de alternativas táticas admissíveis para a polícia *numa dada comunidade política (polity)*. É, precisamente, a autorização ou consentimento social, traduzido em aderência social, pactuação política e dispositivos legais, que dão o conteúdo das regras de enfrentamento sob as quais a polícia executa o seu mandato. Isso é tão mais evidente e distintivo quanto mais próximo se está da ação manifesta da polícia, onde a oportunidade do concreto de força se põe. Uma polícia pode estar autorizada ou não a usar determinados armamentos ou táticas em função das exigências colocadas pelas regras de enfrentamento. Estas podem exigir, modificar, moderar ou proibir alternativas de uso de força, dando conta das representações, expectativas e contextos sociais específicos de uma *polity* em relação à sua polícia. Vê-se, assim, como o uso de força que a polícia faz e pode fazer depende do que se espera e consente do que ela seja e faça. Depende, enfim, da idéia de polícia numa comunidade política.

⁵ Esta apresentação expõe resultados basados em Blumberg [2001], Halberstadt [1994], Heal [2000], Hunt [1999], Manning [1999c], Mijares et al. [2000], Muniz [1999] e Muniz, Proença Jr & Diniz [1999].

2.2.2. A idéia de Polícia: A expectativa do Mandato Policial

No processo de fabricação simbólica e material da ordem social, a *autorização* que conforma o mandato policial, emprestando conteúdos específicos à sua realização, resulta do que uma *comunidade política*, de modo mais ou menos tácito, espera, deseja e consinta que sua polícia seja e faça em prol da sustentação da ordem social⁶. Isto é o mesmo que dizer, que o *consentimento social* que sustenta o lugar de polícia reflete uma idéia de polícia elaborada e negociada pelos diversos grupos sociais que constituem uma dada sociedade policiada.

A *Idéia de Polícia* pode ser compreendida como um conjunto diverso de representações e expectativas sociais acerca da polícia, seus papéis e funções na produção de controle social. Refere-se, assim, às percepções sobre o exercício da coerção pelo uso (potencial e concreto, lembre-se) de força. Trata-se de um universo de significações associadas a um tipo particular de autoridade política as quais se encontram em permanente construção, ao sabor das experimentações e vivências constituídas nas e pelas próprias interações entre policiais e demais atores sociais.

Na dimensão da práxis social, a idéia de polícia retrata o modo mesmo como as polícias estão e vão sendo inscritas no imaginário social de uma sociedade ao longo do tempo. Retrata as concepções e vivências de uma comunidade política sobre a práxis policial. Remete à capacidade da Polícia (*The Police*) cumprir o mandato policial, produzindo alternativas pacíficas de obediência pelo uso da força (*policing* stricto sensu), segundo as regras sociais do jogo e sob o Império da Lei, de acordo com um determinado conjunto de prioridades de governo (*policy*) fruto do processo político (*politics*).

A idéia de polícia articula-se, de forma sensível, com os instrumentos de controle e regulação da ordem social. Ela estimula, e até mesmo induz, a busca pelos mecanismos comunitários de auto-regulação, que seguem sendo o recurso primeiro e mais importante a ser esgotado nas dinâmicas conflituosas. Isto se dá porque as expectativas quanto ao mandato policial e sua práxis orientam as ponderações e escolhas dos atores sociais quanto aos meios empregáveis e suas conseqüências diante do fim pretendido por cada um deles em seu convívio e no encaminhamento da solução de seus problemas. A existência da polícia como uma alternativa de produção de coerção passível de ser mobilizada por todos motiva mudanças nas estratégias sociais de convivencialidade e na administração de vontades em conflito.

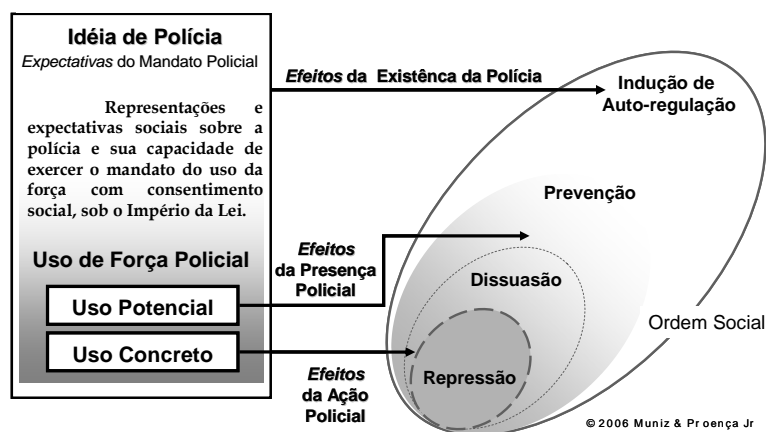
A *Idéia de Polícia* engloba todos os possíveis efeitos que a Polícia pode produzir em razão de sua existência, da expectativa ou manifestação de sua presença ou ação. Revela e articula os efeitos indutores sobre a auto-regulação social: os efeitos preventivos quando a Polícia não está fisicamente presente, dissuasivos quando ela se faz presente sem agir, e repressivos quando ela atua para frustrar ações que atentem contra a paz social ou violem as leis. Seu alcance pode ser visualizado na seguinte ilustração (Figura 1):

⁶ Todas as sociedades humanas, sejam tribais ou complexas, desenvolveram, de acordo com suas características históricas e culturais, *mecanismos de regulação coletiva do comportamento dos indivíduos*, de modo a *garantir a coesão social na experimentação da diversidade humana*, e, com isso, *a sua própria possibilidade de existência e reprodução simbólica e material*. A *ordem social* é uma expressão concreta da operação destes mecanismos de coesão. A ordem social é, antes de tudo, o entrecruzamento das diversas expectativas de ordem construídas pelos mais distintos grupos sociais que compõe uma sociedade. A ordem social é construída pela diversidade de territórios simbólicos, morais, físicos, etc. Se apresenta como cenário do encontro complexo da multiplicidade de fluxos sociais, dos eventos voláteis e das interações descontínuas. Ela é a expressão de uma gramática ampliada e multicultural que possibilita a experimentação de interesses divergentes e a emergência de concepções plurais, de percepções distintas e demandas diversas de ordem e segurança públicas. Cf. Kappeler [2000a, b] e, mais amplamente, Kappeler [1999], Bayley [1998b].

Bases Conceituais de Métricas e Padrões de Medida de Desempenho Policial

Os efeitos da existência da polícia, da presença policial e da ação policial propriamente dita dependem, se subordinam, aos instrumentos de controle da ordem social que são estruturalmente anteriores à ação policial e conformam o contexto de sua práxis. Estes mecanismos de regulação intergrupais e intragrúpicos, formais ou informais, diretos ou indiretos, manifestos ou potenciais, expressam níveis diferenciados e descontínuos de coerção social, constituindo a infra-estrutura do exercício do mandato policial. É a sua dinâmica que conforma o campo de possibilidades dos efeitos policiais, e não a própria

Figura 1. Efeitos da Polícia na Ordem Social



polícia. Isto qualifica, uma vez mais, o caráter intrinsecamente finito e provisório das soluções policiais na construção da ordem social.

A idéia de polícia, com tudo que ela significa em termos de expectativas e vivências relacionadas a existência da polícia e a execução do seu mandato, media a aceitabilidade e à adesão às soluções policiais, determinando as formas do recurso a força para produzir obediência. Contextualiza os efeitos preventivos e dissuasórios da presença policial pelo impacto do uso potencial de força, situando a oportunidade dos efeitos repressivos da ação policial pelo uso concreto de força. A pertinência do uso concreto de força é um dos fatores que fortalece ou fragiliza a autorização social da Polícia, reforçando ou não a credibilidade das soluções policiais.

A idéia de polícia tem a sua expressão mais aparente e instrumental na *credibilidade policial*. A credibilidade policial pode ser compreendida como um tipo de síntese funcional da idéia de polícia, uma forma de apreensão do consentimento social quanto ao *exercício autorizado do uso da força* no interior de uma dada comunidade política, sob o império da lei.

Nas dinâmicas de controle e auto-regulação social, a credibilidade policial traduz as expectativas coletivas de que a polícia virá, se fará presente, naquelas situações em que se deseja que a polícia apresente-se como uma alternativa necessária, ofertando soluções aceitáveis. Corresponde à percepção de que a polícia é capaz de cumprir o seu mandato, respondendo em cada situação vivida e no conjunto de todas as interações com a sociedade, ao que polícia *é ou deve ser* tanto quanto aos “por que” e “para que” e “como” fazer polícia.

A credibilidade policial instrumentaliza a confiança e a adesão sociais diante da perspectiva do quanto a polícia é uma alternativa equânime e igualitária, competente para construir soluções diferenciadas e aceitáveis em uma ampla variedade de circunstâncias, exteriores aos interesses particulares, porém obedientes ao pacto social e às leis. Em cada solução policial, tem-se ou não o reforço da credibilidade policial, resultante do questionamento

Bases Conceituais de Métricas e Padrões de Medida de Desempenho Policial

cotidiano do mandato e práticas policiais pelos indivíduos e grupos sociais. É a credibilidade policial que mais imediatamente é considerada quando se chama ou não a polícia, aceita-se ou não o que ela propõe, acredita-se ou não no que ela faz, diz que faz, informa ou sugere; quando se contempla a adoção ou não de arranjos particulares de uso de força.

Quando uma polícia desfruta de razoável credibilidade, passa a operacionalizar o controle social com um grau de adesão tal que a orientação policial é tomada, e cada vez mais expressa, os termos presentes da pactuação social mais ampla. Neste contexto, a ação policial apresenta uma elevada consonância com os termos e requisitos do mandato policial. Essa perspectiva tem lugar quando a polícia, de maneira transparente, continuada e, sempre que necessário, explícita, reconhece, se constrange e adapta aos requisitos cambiantes de tal mandato. As regras de enfrentamento, os procedimentos e as práticas policiais tornam-se cada vez mais conhecidos, compartilhados e apreciados pelos indivíduos ou grupos. Isto, por sua vez, empresta crescente previsibilidade às ações policiais, ampliando e reforçando a adesão social às soluções policiais.

Tem-se, com isso, uma maximização do controle social da polícia. Em contextos de significativa credibilidade policial, o questionamento das ações policiais reveste-se de um caráter pedagógico, resultante do acervo de saberes partilhados entre polícia e sociedade. Isso instrui tanto os agentes policiais quanto a comunidade sobre o que fundamenta e como se operacionaliza uma solução policial. Permite a vigência de formas de controle que se aproximam da responsabilização plena das soluções policiais e da prestação de contas sobre como, e porquê, foram produzidas. Estabelece-se, assim, um equilíbrio sutil entre a polícia obediente ao mandato policial e uma comunidade que consente em obedecer sua polícia. Uma alta credibilidade policial significa que o público reconhece sua polícia, e a polícia se reconhece no público.

Quando uma polícia desfruta de pouca credibilidade, seu papel indutor no controle social esmaeceu a tal ponto que suas soluções, quaisquer que sejam, são recebidas com desconfiança antecipada ou suspeita prévia. Estas soluções são percebidas como alheias aos termos presentes da pactuação social mais ampla, dissonantes em relação ao que seja considerado aceitável em seu conteúdo ou forma. Baixa credibilidade amplia e recrudescer os níveis de resistência à ação policial, comprometendo os efeitos indutores da polícia em termos de resultados preventivos e dissuasórios, acabando por sobrelevar artificialmente as soluções repressivas diante de qualquer situação que ameace a paz social ou o cumprimento das leis. Neste contexto, motiva-se a disseminação de atitudes intolerantes, discriminatórias e provocativas dos indivíduos em relação à polícia e da polícia em relação ao público.

Na medida em que a polícia torna-se, e sente-se, estrangeira aos olhos de sua comunidade, passa a ser ameaçada diante de qualquer questionamento social e, ao mesmo tempo, é percebida como uma ameaça a esta comunidade. A perda de credibilidade policial corresponde, tacitamente, a uma fragilização da autorização social, uma perda de legitimidade da Polícia para exercer o seu mandato. Uma polícia desautorizada se vê premiada ao exercício de uma conduta pautada unicamente pela lei, arriscando-se a impor uma visão intolerante de ordem que conflita com a ordem social propriamente dita.

Em contextos sociais de baixa credibilidade policial, aumenta-se o risco do recurso à força reduzir-se à sua dimensão concreta. Cria-se o cenário no qual uma polícia desautorizada usa de força concreta com mais frequência e intensidade do que seria oportuno e apropriado. Isto por sua vez aumenta ainda mais o descrédito e resistência social, incitando mais o uso concreto de força.

É importante assinalar que a rotinização do uso inoportuno ou inapropriado de força evidencia que uma dada polícia tornou-se menos capaz do exercício do seu mandato, agregando custos e riscos. Paradoxalmente, esta situação coloca uma demanda crescente

Bases Conceituais de Métricas e Padrões de Medida de Desempenho Policial

sobre os recursos policiais. A polícia tem que gastar mais tempo e esforço para atuar em cada evento porque se confronta com resistências prévias e recrudescimentos. Como resultado, a polícia lida com um número menor de eventos, por conta da imobilização por longos períodos dos agentes policiais em cada atendimento. Demora cada vez mais para atender chamados e tende a declinar de atendê-los, especialmente nos casos de emergência e nos períodos de alta demanda. Isso reforça a perda de credibilidade da polícia, na medida exata em que chamá-la deixa de produzir resultado.

Quando desconfiança e suspeita da polícia se transforma numa recusa da solução policial, chega-se a inviabilizar a presença da polícia em determinados territórios, em certas comunidades, sobretudo aquelas expostas a alto risco social, as assim chamadas “áreas degradadas”. No limite, a população pode excluir deliberadamente as soluções policiais como uma alternativa aceitável. Neste caso, não tem porque chamar mais a polícia ou esperar por ela, podendo mesmo vir a resistir ativamente às soluções ou, até, à presença policial. Qualquer alternativa de resolução de conflitos, violenta ou não, legal ou ilegal, passa a ser preferível ao envolvimento da polícia. Nestes casos, a polícia passa a ser percebida como invasora, como força de ocupação: ilegítima, ainda que possa estar legalmente respaldada. Neste contexto, a polícia se vê diante da terrível situação de ser sentida como um instrumento de opressão.

Se a credibilidade policial cai a tal ponto que se reduz tão somente à credibilidade de agentes ou equipes policiais individuais, tem-se o prenúncio do colapso da polícia como o *exercício autorizado do uso da força sob o Império da Lei*. A véspera do instante em que pode se perder a expectativa pública de que *há* uma polícia e que ela *virá*.

Quando a credibilidade policial se aproxima de tal ponto, pode ser tarde demais. Exatamente quando a polícia necessitaria de toda a presteza para poder recuperar sua credibilidade, é quando ela se revela menos capaz de agir. A redução da autorização social à sua dimensão formal, protocolar, *de jure*, removeu da polícia a capacidade de produzir a totalidade de seus efeitos pela cristalização de uma *Idéia de Polícia* cujas expectativas quanto ao mandato policial são inteiramente negativas. A Polícia passa então a ser percebida como um mal, que nem mais se justifica como necessário, a menos da emergência mais extrema que, paradoxalmente, se torna mais freqüente porque a solução policial não está mais disponível como uma alternativa rotineira. Aqui, a polícia pode viver a sua hora mais desesperada: é chamada a lidar com um número cada vez maior de demandas requisitando sua intervenção. Isto inclui chamadas que nunca teriam chegado à polícia, a não ser pela perda da credibilidade policial; chamadas nas quais a simples perspectiva da chegada da polícia teria sido o bastante. Isto também inclui demandas por reforços do efetivo policial independente de necessidade real, precisamente porque a presença física, quando não mesmo a ação manifesta do uso de força pela polícia se tornou a única alternativa restante para produzir algum efeito. Mas é também possível que, muito antes que essa hora chegue, o público já tenha abandonado a polícia como alternativa, e o apagar das luzes de uma organização policial seja marcada pelo fato de que ela não é mais chamada, e que quando ela se faz presente, é confrontada ou ignorada.

Em todo o processo, num caso ou noutro, a comunidade política ainda mantém uma *Idéia de Polícia*, que diante da realidade do colapso da credibilidade policial, preserva e alimenta um dever. Conquanto julgue que uma Polícia pode ser útil e aceite os custos de sua reinstituição, pode inaugurar, ou refundar, a organização a quem confiar o mandato policial.

Uma vez que se compreenda como a *Idéia de Polícia* conforma os contornos e os conteúdos do que polícia é capaz de produzir em termos de efeitos sobre a ordem social, pode-se rerepresentar as práticas policiais em termos teoricamente consistentes. É possível identificar o que sejam os resultados da polícia como expressão da articulação entre as

expectativas do mandato policial e as possibilidades da ação policial. Isto exclui as outras destinações que sejam dadas, ou atribuídas, ou esperadas de uma determinada polícia, uma vez que elas não pertencem ao lugar de polícia *stricto sensu*. Neste sentido, as assim chamadas “competências residuais” de uma determinada polícia são atribuições ou papéis adicionais, variáveis. Elas correspondem a expedientes administrativos ou funcionais que se utilizam das organizações policiais como poderiam se utilizar de quaisquer outras organizações de regulação social. O esquema abaixo (Figura 2) dá conta dos relacionamentos entre os efeitos preventivos, dissuasórios e repressivos da polícia, reinterpretando-os em termos dos resultados da existência, presença e ação da polícia.

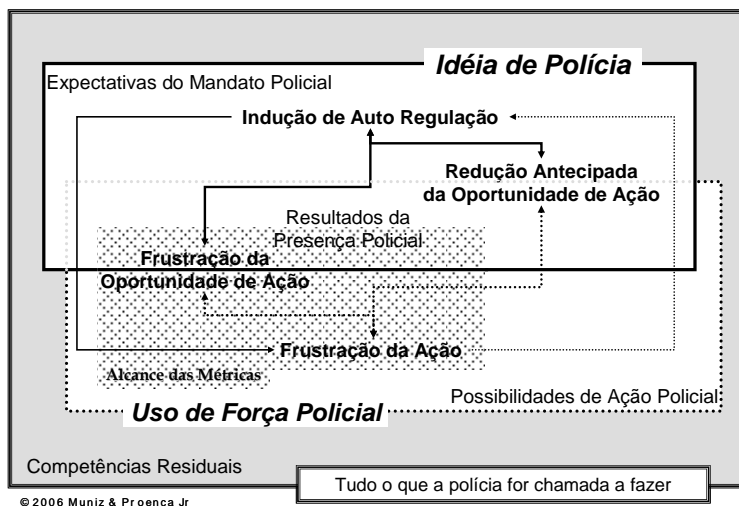


Figura 3. Resultados da Ação Policial

Tudo o que a polícia faz em termos de ação manifesta, com uso de força (potencial ou concreto), para interromper, reverter ou anular uma ação *recalcitrante*⁷ diante da paz social ou do cumprimento às leis corresponde ao resultado geral de “frustração da ação”, que compreende os efeitos repressivos e, em alguma medida, dissuasórios da polícia. Quando o uso de força potencial, a simples presença, ou a perspectiva da presença, policial é suficiente para impedir, ou evitar, uma ação recalcitrante, então isto corresponde à “frustração da oportunidade da ação”, que compreende os efeitos dissuasórios e, em alguma medida, preventivos da polícia.

A combinação da presença policial com arranjos situacionais, capazes de eliminar ou restringir as próprias oportunidades de ação recalcitrante, corresponde à “redução antecipada de oportunidades de ação”, que compreende os efeitos preventivos e, de maneira mais ampla, os efeitos indutores de auto-regulação social⁸. Os efeitos preventivos

⁷ A escolha do termo “recalcitrante”, e por extensão “recalcitrância”, busca circunscrever a oposição de vontades de indivíduos diante da paz social, da obediência à leis e o desafio ao comandamento implícito ou explícito de agentes policiais. Por um lado, sua adoção busca dar conta das diversas possibilidades, potenciais ou concretas, de conflitos, violações ou violências nos quais a polícia pode vir a ter um papel. Por outro, restringe-se esta caracterização a atos ou atitudes em um determinado contexto. Desse modo, recusa juízos estigmatizantes e discriminatórios que incriminam trajetórias, estilos de vida ou comportamentos sociais.

⁸ Ainda que o rumo da apresentação seja original dos autores, prenunciado em Proença Jr & Muniz [2006b], é oportuno contrastá-lo com Clarke [1992], que se limita ao crime; Chalon et al [2001], que aponta,

da polícia na redução de oportunidades de ação podem ser compreendidos como efeitos associados, uma vez que se inscrevem em processos que se estendem para além da polícia. Ultrapassam o que pode ser atribuído ao que ela faz ou pode fazer. Em termos amplos, eles dizem respeito às dinâmicas de auto-regulação social e aos arranjos situacionais que as potencializam numa dada comunidade, e que envolvem uma variedade de atores e possibilidades, inclusive a polícia. Mais especificamente, reportam-se aos efeitos cumulativos de um conjunto de ações policiais (inclusive dissuasórias e repressivas) e de iniciativas individuais e grupais, que se beneficiam da, mas ultrapassam a, presença policial ou sua expectativa, modificando as condições materiais ou a predisposição de atores à realização de ações recalcitrantes. Tal ordem de complexidade na produção da prevenção inviabiliza a atribuição de causalidade entre um dado resultado de redução de oportunidades de ação recalcitrante e uma dada ação policial preventiva. Se por um lado, a polícia joga um papel importante nas dinâmicas de redução de oportunidades, por outro, não é possível isolar o que seja a sua contribuição em nenhum caso particular.

A forma como as expectativas e representações sobre a polícia, a *Idéia de Polícia* que se associa à da existência da Polícia, à perspectiva e ao efeito cumulativo de suas ações, referencia, pauta, modifica e sustenta comportamentos de indivíduos e grupos sociais. Serve como um elemento que media soluções convencionais em que um ou mais atores modifica suas atitudes quando considera a perspectiva de que a polícia pode vir a ser chamada, ou se fazer presente, alterando a dinâmica de um determinado contexto ou conflito de vontades. Essa ampla variedade de resultados, que tem efeito na ausência da polícia mas como decorrência de sua existência corresponde à “indução a auto-regulação” da ordem social. Neste caso, ainda que seja a polícia que se encontra no centro deste processo, não é possível isolar, e muitas vezes nem identificar, o processo pelo qual se produz esse resultado.

Cada um destes resultados admite uma medida de superposição em termos de sua caracterização e causalidade. Pode-se identificar os dois primeiros como resultados diferenciados da presença policial, na frustração da ação e de sua oportunidade. No entanto, esta identificação se torna mais difícil à medida em que se consideram os efeitos preventivos, os resultados de redução de oportunidade e a indução de auto-regulação. Esse recorte inicial, que distingue os resultados em que a presença policial é certa, podendo ser isolada como produzindo uma solução policial, configura o alcance das métricas consideradas a estes resultados.

3. Conceito de desempenho: Eficácia e Competência⁹

O conceito de desempenho corresponde ao reconhecimento de que há dois aspectos a serem considerados: a situação ou resultado final e a forma como se produziu esta situação ou resultado. Este último tem implícito o processo de planejamento, preparação e execução que conformam a ação policial, de maneira ampla, a forma como se utilizam os recursos disponíveis. Esta *dualidade* corresponde ao entendimento de que não seria suficiente aferir o desempenho *apenas* pelos resultados obtidos *ou* pela forma como foram produzidos. Este conceito de desempenho é capaz de lidar com esta dualidade, e nomeia como *eficácia* a produção da situação final desejada, como *proficiência* a forma de obtenção desta situação, ou seja, a utilização dos recursos policiais disponíveis.

corretamente, para o horizonte da governança e Neocleous [2000a] que situa corretamente o que é a questão central da prevenção.

⁹ Este texto reconsidera e avança sobre Gomes [2001], Gomes & Proença Jr [2001] e os termos do relatório referenciado na nota 1. Dá sentido específico aos elementos de enquadramento propostos (ainda que não especificamente ao desempenho) em Reynolds [1997] e Blanchard [1998].

Daí ser possível identificar, em termos abstratos, quatro alternativas para a caracterização do desempenho policial. Os dois primeiros correspondem aos “melhor” resultado possível e ao “pior” resultado possível. Em termos absolutos,

(1) o melhor desempenho possível corresponde à obtenção do resultado desejado de acordo com o estado-da-arte das formas de ação legal e legítima, sem mortos ou feridos (baixas zero), sem efeitos colaterais (danos materiais, por exemplo), com a submissão dos recalcitrantes sem uso inadequado de força, obtendo o controle dos locais visados.

(2) o pior desempenho possível corresponderia a não obtenção do resultado desejado, com formas de ação ilegais e ilegítimas, com baixas de todos os recalcitrantes, policiais e civis envolvidos, com extensos efeitos colaterais, a não-submissão dos recalcitrantes e sem que se obtenha o controle dos locais visados.

A estes se acrescentam ainda as situações intermediárias, já nos termos definidos acima,

(3) em que se tem eficácia, mas não proficiência.

(4) em que se tem proficiência, mas não eficácia.

Estes quatro pontos absolutos circunscrevem os termos para a avaliação de desempenho policial, caracterizando-a como uma análise conjunta da eficácia e da proficiência, que permite a seguinte ilustração (Figura 3) dos resultados possíveis de serem obtidos, onde os números indicam os extremos descritos e se identificam os quartis associados à altas e baixas eficácias e proficiências.

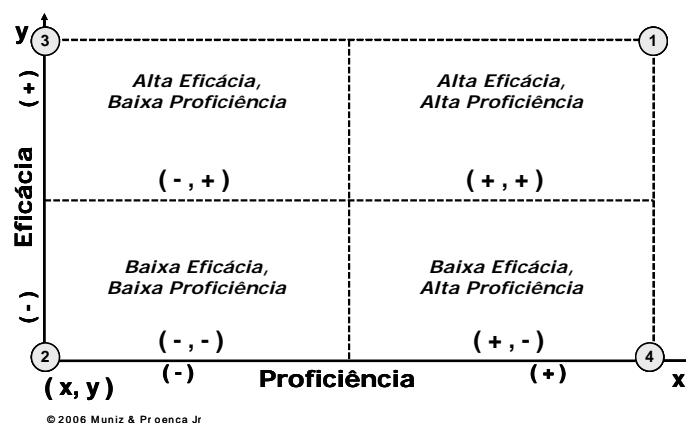


Figura 4. Eficácia e Proficiência

Uma abordagem simplista para a avaliação do desempenho seria a de se tomar uma razão direta entre uma medida de eficácia e uma medida de proficiência. Mas esta abordagem é insuficiente, na medida em que torna impossível comparar o desempenho em duas ações distintas ou mesmo em ações similares. Isto porque não leva em conta a realidade do trabalho policial, ignorando os elementos que emprestam singularidade aos casos reais. Essa simplificação oculta as condições de contorno da ação policial: as exigências legais que circunscrevem o mandato policial, as considerações políticas que orientam e qualificam a missão atribuída e a situação final desejada, as considerações sociais, logísticas e, eventualmente, estratégicas, que caracterizam o cenário e o ambiente da ação; a dinâmica interativa entre os atores envolvidos, especialmente entre recalcitrantes e policiais; e quaisquer externalidades.

3.1. Eficácia

Eficácia não é sinônimo de vitória. Depende da consideração dos resultados desejados e da forma como estes resultados são obtidos. O entendimento corriqueiro de que ser eficaz é “vencer” reflete uma visão marcial, guerreira, que sabota o lugar de polícia pela destituição

Bases Conceituais de Métricas e Padrões de Medida de Desempenho Policial

da natureza política de sua ação e, por sua vez, da sua instrumentalidade. A polícia não luta, não luta por lutar, não luta para “vencer”. Ela usa de força para produzir obediência sob consentimento social. Isto significa que os resultados da ação policial só fazem sentido quando tomados como meios para um determinado fim, isto é, para a sustentação autorizada da paz social, da ordem pública e das leis. Esta é a única perspectiva que pode permitir compreender de que maneira a polícia pode ser *eficaz*, ponderando tanto o resultado que se deseja obter quanto às *regras de enfrentamento* policiais, cujo conteúdo expressa o que está pactuado como legal, politicamente admissível e consentido pelos cidadãos.

A definição de eficácia tem que dar conta de dois aspectos: *a missão*, que corresponde à expressão explícita do resultado desejado no empreendimento de uma dada ação policial, ambicionando aproximar o objetivo político mais amplo; e o *conjunto de resultados colaterais ou associados à maneira como se conduziu a ação*.

3.2. Proficiência

Proficiência não é sinônimo de capacitação técnica. Depende da consideração da práxis policial, à luz de seu estado-das-práticas ou mesmo de seu estado-da-arte. O entendimento usual de que proficiência é o atingimento de um determinado nível de desempenho no treinamento, seja no uso de equipamentos ou na aderência a uma doutrina, reflete uma visão fordista, burocrática, que oculta a discricionariedade policial, desqualificando o processo decisório e a própria ação policial. Por exemplo, reduzir a tarefa policial a “atirar bem” arrisca perder de vista quando atirar é oportuno, quando atirar bem é apropriado. A polícia não é uma linha de produção, em que cada policial faz melhor quando obedece mecanicamente à fração de trabalho que lhe cabe num esquema abstrato, suposto inteiramente previsível em termos de recursos disponíveis e do inventário de soluções imediatamente aplicáveis. Ao contrário, a ação policial depende do juízo e talento dos agentes policiais, de sua tomada de decisão rumo à adaptação virtuosa de seus saberes, habilidades e recursos diante da realidade, caso a caso. Esta é a única perspectiva que pode permitir compreender de que maneira a polícia pode ser *proficiente*, ao considerar como cada ação policial conjuga recursos disponíveis e as decisões de seu uso oportuno e apropriado num determinado caso, para um determinado fim, isto é, para ser eficaz.

Independentemente de sua aderência ao conjunto de práticas conhecidas, o estado-das-práticas, ou mesmo à melhor prática, *best practice*, conhecida, o estado-da-arte, a proficiência não pode obedecer à sua própria lógica. Ela só faz sentido no contexto da busca de um determinado resultado, isto é, como instrumento da busca por eficácia. Com esta ressalva, então a definição de proficiência tem que dar conta da *apreciação da qualidade* da tomada de decisão e execução da ação *à luz de um determinado critério de aderência*, seja ao estado-das-práticas, seja ao estado-da-arte.

4. Métricas e Padrões de medida de desempenho policial

Para medir alguma coisa, é preciso antes saber *por que* uma determinada medida é útil para um determinado fim, estabelecendo *o que se quer medir*. Sabendo o que se quer medir, pode-se então considerar *como medir*.

4.1. Métricas e Indicadores¹⁰

O porque e o que medir são evidentes quando se trata da medida de grandezas físicas elementares. O espaço, por exemplo, é uma vivência compartilhada por todos os seres humanos. Assim, o *porque* medir é de fácil compreensão. Todos sabem que para ir daqui ali é preciso atravessar um certo trecho do espaço. Saber o quanto de espaço separa cá de lá pode ter alguma utilidade, e isto permite uma apreensão da distância e a sua definição como o menor trajeto que vai de um ponto a outro, descartando volteios e desvios. Isto permite estabelecer o conceito de “extensão” como um *padrão de medida*. Pode-se medir a extensão de diversas maneiras, seja em linha reta, seja ao longo de um caminho. Uma vez que se

¹⁰ Esta apresentação se beneficia e atualiza trabalhos anteriores, especialmente Gomes [2001] e Gomes & Proença Jr [2001], ainda que tome um rumo particular à luz da temática policial. A discussão de métricas e indicadores no campo policial é bem mais fragmentária do que se poderia imaginar à luz da visibilidade de experimentos como o *Compstat*, que pode se apreendido com mais detalhe e rigor do que em outras fontes em McDonald [2001, 2002]. Para métricas e padrões de medida, veja-se Burge [1996], com a cautela de que o trajeto expositivo deste texto remete às bases da possibilidade de mensurar de maneira significativa, e não a alguma forma de medida pragmaticamente instituída.

Bases Conceituais de Métricas e Padrões de Medida de Desempenho Policial

tenha estabelecido um padrão de medida, é necessário expressar sua grandeza, o que leva a que se escolha uma *unidade de medida*.

Uma *unidade de medida* natural é o passo. Mas o passo varia de pessoa para pessoa, de ritmo de marcha para ritmo de marcha: é uma unidade de medida tão variável, idiossincrática que compromete os elementos de regularidade e precisão que permitam sistematizar e comparar realidades. Para se obter uma medida mais constante e útil, é razoável eleger uma unidade comum e invariante, universal. No caso do Sistema Internacional de medidas, tem-se o metro.

As noções geométricas de “extensão”, “área” e “volume” expressam entendimentos conceituais: o espaço que separa dois pontos, a superfície de um determinado perímetro, o conteúdo de um determinado recipiente. Extensão, área, volume são padrões de medida qualitativamente distintos e conceitualmente precisos. A extensão trata do menor caminho entre dois pontos, não importa em que direção; a área trata da superfície de um perímetro, não importa o seu desenho; e o volume trata do conteúdo de um recipiente, não importa a sua forma. Este entendimento do espaço como tridimensional afirma que área pode ser expressa como o quadrado das dimensões que a delimitam (medidas como extensões) e que volume pode ser expresso pelo cubo das dimensões que o circunscrevem (também medidas como extensões). Este relacionamento não é auto-evidente, depende de uma teoria geométrica que o demonstre, mesmo que as qualidades que distinguem extensão, área e volume sejam evidentes.

Ainda que seja possível estimar extensões, áreas e volumes, é difícil medir diretamente todas as distâncias, superfícies e conteúdos (de recipientes). É possível mensurar um caminho com um bastão graduado, superpor quadrados de uma área conhecida à superfície que se quer medir ou fracionar um volume que se deseja conhecer em pequenos volumes conhecidos. Mas é mais simples *calcular* a extensão, a área ou o volume a partir do conhecimento das dimensões de seus contornos, admitindo uma margem de erro conhecida. Por outro lado, só o entendimento que nasce do cálculo resolve problemas de erros intuitivos, como aqueles com que as crianças são familiarizadas: o mesmo volume de água num copo alto, numa tigela, ou numa bandeja. É a partir da compreensão das bases conceituais que explicam *porque* medir alguma coisa, estabelecendo o *que medir*, que se pode compreender que o *como medir* depende do desdobramento de entendimentos conceituais. É a partir desses que se estabelecem os padrões de medida da extensão, área e volume, para os quais se pode então eleger (de fato, arbitrar) unidades de medida úteis e adotar formas práticas de mensuração¹¹.

Com este preâmbulo, pode-se compreender *métrica* como *o arranjo conceitual que explica de maneira teoricamente consistente o que é relevante medir*. A partir da elaboração de uma métrica é que se torna possível estabelecer *padrões de medida* e, a partir deles, *unidades de medida* para mensurar uma determinada qualidade. Essa medida pode ser quantitativa ou qualitativa. No exemplo apresentado, a posse de uma métrica do espaço permite o estabelecimento de padrões de medida quantitativos: a medida da distância entre duas cidades, da superfície de um terreno ou do conteúdo de uma caixa d'água. A *métrica* do espaço compreende a utilização das idéias geométricas para formular padrões de medida (quantitativa) da extensão, da área e do volume afirmando-os como necessários e suficientes, integrando-os pela adoção de unidades de medida consistentes do m, m² e m³.

¹¹ Em todo processo de medida existem considerações prévias que dão conta da magnitude, da resolução e da viabilidade de se mensurar o que se deseja medir, assim como do propósito da medida, ou seja, a sua utilidade social. Os três primeiros aspectos relacionam-se com a questão da escolha das unidades e escalas de medida, que resultam diretamente das métricas adotadas, subordinando-se aos fins da medida em termos de significado, discriminando o que *se pode* medir num determinado momento em função das possibilidades técnicas de mensuração ou da sua relevância. A questão da utilidade da medida, do *para que* medir varia em função dos interesses e necessidades humanas e tem tratamento explícito nos itens conclusivos do texto.

Bases Conceituais de Métricas e Padrões de Medida de Desempenho Policial

Uma vez que se estabeleçam métricas, padrões e unidades de medida, é possível medir. Então pode se buscar compreender o significado das medidas de diversas maneiras. Neste processo, que combina análise e criatividade, desdobram-se uma ou mais métricas de maneira a produzir resultados analíticos ou descritivos, elaborando indicadores para determinados fins. Esse é um recurso necessário e útil em função dos limites da cognição humana.

Por exemplo, qualquer usuário de computador experimenta falhas no funcionamento um determinado *software*. Estas resultam de impropriedades de programação ou erros de processamento. Em diversos casos, como em sistemas de monitoramento médico ou processamento químico, é importante saber o quão confiável é um determinado software, porque uma falha pode ter conseqüências funestas ou causar grandes prejuízos. Uma métrica da *qualidade* “confiabilidade” associa a interrupção de funcionamento do software, cujo padrão de medida é qualitativo, a “falha”, com o controle do tempo, cujo padrão de medida é quantitativo, medido em unidades de tempo (horas), mensurando o número de falhas por unidade de tempo.

A escolha de uma determinada unidade de medida para mensurar a confiabilidade com essa métrica depende de *quem* deseja mensurar e *para que*. Um hospital pode considerar que uma métrica como a de confiabilidade é o “tempo médio entre falhas” (*Mean Time Between Failures* - MTBF), porque o que lhe é importante é a ocorrência, ou não, da falha. Para produzir uma medida da confiabilidade de *software*, pode-se operar o software por 2100 horas, acumulando-se o número de falhas a cada 300 horas. Nas primeiras 300 horas registram-se 2 falhas, o que estabelece um MTBF de 150 horas. Nas horas seguintes, cada levantamento de 300 horas produz respectivamente 2, 1, 1, 1, 0 e 0 falhas. Com o uso do software ao longo do tempo, pode-se então elaborar um registro que revela que o MTBF do *software* variou (150, 300, 300, 300, e mais de 600, já que não houve falha em 2 períodos de 300 horas sucessivos). Assim, o resultado da medida seria que MTBF médio do software é de 300 horas.

Um *indicador* corresponde à escolha do resultado de uma ou mais métricas para ampliar o entendimento. No exemplo do *software*, o *indicador* “falhas acumuladas ao longo do tempo em períodos de medida” sugere algo que poderia se perder diante da medida “MTBF médio = 300 horas”. Ele *indica* que quanto mais tempo se usa o *software*, mais confiável ele se torna. Essa capacidade de iluminar algo que poderia passar despercebido é a grande vantagem de se utilizar indicadores. Embora, num senso estrito, eles não agreguem mais informação sobre a realidade, podem vir a representá-la de diversas maneiras, facilitando a cognição de aspectos da realidade ou produzindo *insights*¹².

A capacidade de qualquer *indicador* ampliar o entendimento ou produzir *insights* válidos depende da robustez das métricas adotadas. Estas, a seu turno, dependem da qualidade conceitual de seus fundamentos. Só métricas conceitualmente robustas permitem identificar padrões de medida consistentes com o que se quer medir, possibilitando escolher unidades de medida compatíveis com o que se pretende medir e formas viáveis de como se medir (e produzir medidas). Esse percurso pode ser visualizado pelo seguinte esquema:

¹² De forma análoga, uma indústria química poderia formular unidades de medida que enfatizassem não a ocorrência da falha, como foi o caso do hospital, mas a extensão do período de falha. Assim, sua unidade de medida de confiabilidade poderia ser o *downtime*, o tempo pelo qual a ocorrência da falha interrompe o funcionamento do software. Isso não altera nem a métrica, nem o padrão de medida da confiabilidade, mas produz medidas e indicadores distintos sobre a mesma realidade, precisamente porque o propósito da medida é outro.

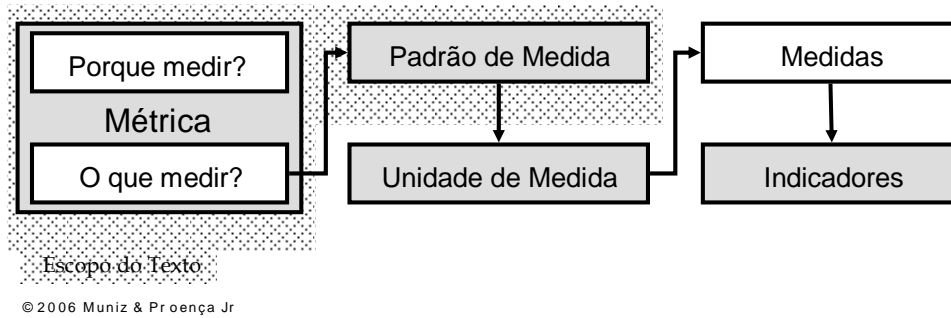


Figura 4. De Métricas a Indicadores

O que se segue corresponde, como indicado na parte hachurada da figura acima, à elaboração de métricas e padrões de medida conceitualmente robustos. Eles associam a teorização sobre a polícia com a apreciação conceitual do desempenho em termos de eficácia e proficiência, apresentados anteriormente. Circunscrevem *o que* se quer medir pela explicitação do *porque* sua mensuração é pertinente para a avaliação do desempenho policial.

O estágio atual dos estudos policiais ainda não permite a elaboração de métricas capazes de mensurar o conjunto dos resultados do trabalho policial anunciados em nossa construção teórica, em termos das “expectativas do Mandato Policial”, dos “efeitos da presença policial” e da “possibilidade da ação policial”. Este texto corresponde à expressão de uma agenda de pesquisa em desenvolvimento, e se limita à consideração de métricas e padrões de medida capazes de mensurar o que se apresentou mais acima como a “frustração da oportunidade da ação” e a “frustração da ação”.

4.2. Métrica e Padrão de medida da eficácia

Estabelecer os termos de uma métrica para *eficácia* corresponde ao desdobramento dos aspectos da (i) *missão* e dos (ii) *resultados colaterais e associados* em termos de uma determinada forma de mensuração. Como qualquer mensuração, ela se apóia na adoção arbitrária de um determinado padrão de medida, qualitativo ou quantitativo, que exige a tradução das dimensões do conceito de eficácia em definições operacionais.

(i) Missão policial. A *missão policial* (M) é definida como a expressão da situação final desejada pela autoridade competente, à luz de prioridades políticas, quando determina a realização de uma ação policial. Em si mesma, uma missão admite graus variados de expectativas, conteúdos e detalhamento, implícitos ou explícitos. Por isso é útil tratá-la em termos qualitativos, aferindo exclusivamente o atendimento de seu conteúdo explícito, na produção ou não do resultado desejado. Assim, a métrica da missão policial é simplesmente: o seu cumprimento ou não-cumprimento¹³.

(ii) Resultados associados e colaterais. Os *resultados associados e colaterais* correspondem à apreciação da forma pela qual a *missão* foi cumprida. Em si mesma, admitiria todo o universo de eventos, resultados e conseqüências, intencionais ou acidentais, durante e depois da ação policial. Dada a sua amplitude, é necessário tratá-los de forma analítica, recortando o *processo de produção* e o *resultado da ação*, a partir de conjuntos de variáveis afins, potencialmente presentes em qualquer ação policial. Estes conjuntos são agrupados ao redor das variáveis recalcitrante (R), terreno (T), tempo (I), agentes policiais (P) e o vasto universo de cautelas (C) políticas, sociais e logísticas que conformam as *regras de enfrentamento* da ação policial. Reconhece-se que estes conjuntos são heterogêneos e agrupam variáveis multidimensionais e descontínuas. Por isso é útil combinar critérios qualitativos e quantitativos de mensuração, cujas métricas não existem por si mesmas como ocorre na *missão policial*. As métricas relacionadas a resultados associados e colaterais refletem prioridades políticas para a ação policial, e se modificam para dar conta destas mesmas prioridades.

Cabe ressaltar que quando um determinado resultado associado ou colateral é parte explícita da situação final desejada pela autoridade competente, então ele faz parte da *missão policial*, e sua métrica passa ser puramente qualitativa, de cumprimento ou não-cumprimento. Com estes elementos, pode-se então expressar a definição operacional de eficácia como a combinação da missão atribuída e dos seus resultados da seguinte forma (Figura 5):

$$\begin{array}{c} \text{Eficácia} \\ = \\ \text{Missão (M) + [Agente de desobediência (R) + Terreno (T) Tempo (T)} \\ \text{+ Agentes Policiais (P) + Cautelas (C)]} \end{array}$$

¹³ Isto significa que, no conceito de eficácia adotado não admite fragmentação da medida de obtenção do resultado desejado. Descartam-se, assim, quaisquer abordagens que queiram expressar o sucesso no cumprimento da missão em termos parciais ou percentuais, com tudo que isto tem de paliativo. Trata-se de afirmar de maneira inequívoca o caráter polar do sucesso da missão em termos da produção, ou não, do resultado desejado. Esta postura implica, em si mesma, numa demanda explícita por clareza no que seja a missão de parte dos tomadores de decisão. Como seria de se esperar, uma definição conceitual expressa num conceito de eficácia traz rigor tanto para o *output* da ação – o resultado desejado – como para o *input*: os termos pelos quais se expressa a missão para uma determinada unidade numa determinada ação. É importante marcar que esta é uma demanda conceitualmente derivada para qualquer ação e não uma questão de dever-ser administrativo. Sem clareza dos termos da missão, do resultado desejado, torna-se impossível qualquer perspectiva de avaliação de desempenho, entre outras coisas.

Figura 5. Eficácia Policial

Isso admite a sua expressão pelo seguinte grafismo:

$$\text{Eficácia} = \mathbf{M} + \mathbf{RT}^2\mathbf{PC}$$

Esse grafismo serve como ponto de partida ilustrativo para uma análise de sensibilidade das variáveis, e portanto do contorno de suas métricas, sustentando a formulação de uma tipologia exaustiva de todas as composições de eficácia possíveis em termos de resultados desejados e associados. Esta tipologia produz composições de eficácia que não são compatíveis com a atividade policial. Daí ser necessário restringir o campo das composições de eficácia àquelas que são pertinentes à realidade policial. Isto, a seu turno, corresponde à priorização relativa de determinadas variáveis na composição de eficácia ($\mathbf{RT}^2\mathbf{PC}$); novamente, desde que não estejam presentes (quando então seriam, por definição, explícitos) na *missão policial* (\mathbf{M}).

Cada um dos resultados associados e colaterais pode, ou não, ser prioritário na ação policial. Não se trata de maximizar ou minimizar a relevância ou a presença de um determinado resultado associado ou colateral em si mesmo, mas sim reconhecer que diferentes preocupações políticas podem determinar a importância relativa de um resultado sobre os demais. A definição operacional de eficácia incorpora a importância relativa das variáveis, admitindo dois níveis de priorização política para resultados associados ou colaterais: se são prioritários, aparecem grafados em **MAIÚSCULAS**, ou se não são prioritários, aparecem grafados em **minúsculas**, como indicado na tabela abaixo.

Resultados (Quanto a..)	Prioridade Política	
	Priorizados	Não priorizados
Recalcitrante	R	r
Terreno	T	t
Tempo	T	t
Agentes Policiais	P	p
Cautelas	C	c

É importante assinalar que a *missão policial*, por definição, é sempre prioritária e, portanto, sempre grafada em maiúsculas e representada por (\mathbf{M}). Isto permite construir uma lista de todas as composições de eficácia, ponderando as diferentes prioridades para cada uma das variáveis ($\mathbf{RT}^2\mathbf{PC}$), produzindo um universo de 32 tipos lógicos expresso na tabela a seguir.

Número de Resultados Priorizados					
5	4	3	2	1	0
RTTPC	RTTPc RTTpC RTtPC RtTPC	RTTpc RTtPc RTtpC RtTPc	RTtpc RtTpc RttPc RttpC	Rttpc rTtpc rtTpc rttPc	rttpc

Bases Conceituais de Métricas e Padrões de Medida de Desempenho Policial

	rTTPC	RtTpC	rTTPc	rttpC	
		RttPC	rTtPc		
		rTTPc	rTtpC		
		rTtPC	rtTPc		
		rTTPC	rtTpC		
		rtTPC	rttPC		

Estas 32 composições de eficácia correspondem a *todos os arranjos possíveis* de priorização de variáveis, mapeando *todas as possibilidades de resultados associados ou colaterais*. Aplica-se, pois, a qualquer situação em que o uso de força seja considerado, seja ele compatível ou não com o *mandato policial*. Já as quatro composições assinaladas correspondem àquelas que dizem respeito à realidade policial, cuja caracterização é apresentada a seguir.

4.2.1. Composições de eficácia Policial

Quando se considera a prioridade relativa das variáveis que descrevem resultados associados e colaterais, constata-se que o universo de 32 composições de eficácia não se aplica de maneira integral às ações policiais.

Na composição de eficácia policial, as cautelas (C) são sempre prioritárias e são, usualmente, parte das *regras de enfrentamento* policiais. Como visto acima, regras de enfrentamento são as normas que exigem, restringem, modificam ou proíbem determinadas alternativas na ação policial, em função das provisões legais, juízos políticos, dinâmicas sociais, considerações logísticas ou mesmo estratégicas. São estes elementos de contorno que delimitam e contextualizam a ação de polícia, uma vez que emprestam especificidade ao mandato policial em cada situação concreta. Ao se reconhecer que as cautelas são sempre prioritárias, tem-se uma redução das composições de eficácia potencialmente válidas para a realidade policial, cujo escopo passa a corresponder aos 16 tipos lógicos onde (C) aparece grafado em maiúsculo.

A preservação dos agentes Policiais (P) também é sempre prioritária na ação policial. O sacrifício deliberado de policiais não é uma alternativa política aberta aos planejadores e executores de ações policiais. Ao contrário: não é nem lógico, nem razoável, nem tolerável que o cuidado para com as vidas dos policiais seja excluído das formas como se planeja ou executa uma ação policial. Não é lógico, porque a indiferença quanto à vitimização policial contraria a própria razão de ser da polícia como instrumento de proteção contra riscos e perigos que ameacem o público. Não é razoável, porque uma dúvida quanto à prioridade da preservação dos policiais sabota a coesão e compromete a qualidade do serviço policial, ampliando níveis de incerteza, risco e perigo tanto para policiais quanto para o público. Não é tolerável porque a vida e a saúde são direitos inalienáveis de todos os cidadãos, entre estes os policiais. Assim, ainda que policiais possam, eventualmente, estarem expostos a situações de risco e perigo, só se pode admitir composições de eficácia policial que saúde e segurança ocupacionais dos agentes policiais (P) sejam prioritárias. Com isso tem-se uma redução das composições de eficácia potencialmente válidas para a realidade policial, cujo escopo passa a corresponder a 8 tipos lógicos onde as variáveis cautelas (C) e policiais (P) aparecem grafados em maiúsculo.

O tempo (T) de duração numa ação policial é sempre prioritário. A presteza é um atributo indispensável da ação policial. A natureza mesma dos problemas nos quais a polícia é chamada a intervir demanda sempre alguma medida de urgência em seu encaminhamento e solução por envolverem níveis diferenciados, objetivos e subjetivos, de risco e perigo. A temporalidade da polícia é marcada pelas expectativas sociais de que ela esteja disponível, responda quando acionada e dê conta da situação quando se fizer presente. Tais representações dizem respeito à capacidade da polícia cumprir o seu mandato e, com isso, sustentar a idéia de polícia. A ação policial, a seu turno, admite uma repartição quanto à temporalidade de suas atividades, em termos da redução antecipada de oportunidades, da frustração de oportunidades ou de ações que desafiem a paz social, a vigência das leis ou que demandem o uso da força como ferramenta da produção pacífica de obediência. São esses elementos que fazem com que a polícia seja um recurso sempre disponível e integralmente empenhado em cada momento.

Cada ação policial pode durar mais ou menos tempo. Mas cada ação tem que ser resolvida satisfatoriamente com presteza, para que a polícia possa se fazer disponível antes, durante ou depois de sua ação, ou para que ela possa agir em outra parte. Por sua própria natureza, a polícia é um recurso escasso já que os eventos sobre os quais pode vir a ser chamada a atuar podem ser simultâneos, ou descontínuos e dispersos tanto no espaço quanto no tempo. Em razão disso, qualquer composição de eficácia policial tem que considerar o atendimento da presteza da ação policial, priorizando a variável tempo (T). Com isso tem-

Bases Conceituais de Métricas e Padrões de Medida de Desempenho Policial

se uma redução das composições de eficácia potencialmente válidas para a realidade policial, cujo escopo passa a corresponder a 4 tipos lógicos onde as variáveis cautelas (C), policiais (P) e tempo (T) aparecem grafados em maiúsculo.

A esta altura cabe lembrar o limite das métricas apresentadas neste artigo. O conjunto das métricas aqui proposto reconhece as diferentes temporalidades da polícia e seus efeitos. Contudo, seu alcance atual está restrito àqueles resultados em que se pode estabelecer, de forma mais rigorosa, uma relação de causalidade entre a presença ou ação policial e a frustração de oportunidades ou ações recalcitrantes. Já em relação à redução de oportunidades de ações recalcitrante e indução de auto-regulação social no tempo, os resultados produzidos pela presença ou ação policial não podem ser facilmente isolados, uma vez que estão dissolvidos nos ou mediados pelos efeitos produzidos pelas ações de outros atores sociais que constituem as redes primárias de controle e proteção social. Aqui os efeitos produzidos pela polícia se combinam e, em boa medida, se confundem com as mais diversas práticas de regulação social, o que exigiria trabalhos que considerassem como os mais diferentes atores sociais contribuem para a sustentação da ordem pública e sua interação com a polícia¹⁴. A apresentação teórica realizada anteriormente identificou e relacionou estes fenômenos evidenciando o potencial de se avançar rumo a constituição de novos conjuntos de métricas que ultrapassam os limites deste artigo.

Não é possível realizar a mesma redução do escopo de composições de eficácia feitas para as variáveis anteriores no caso da priorização ou não do terreno (T) e do recalcitrante (R). O controle do lugar em que se desenvolve a ação policial admite uma ampla variação em termos de prioridade política. Isto vai desde a necessidade de controle total do terreno como parte da missão policial, passando pelo isolamento provisório exclusivamente durante uma ação policial, até uma relativa indiferença quanto a situação e controle do lugar. A situação final do recalcitrante também admite variação de prioridade: vai desde uma situação em que a detenção de um recalcitrante é a missão policial, passando por aquela em que o controle do recalcitrante é oportuno ou temporário, até uma relativa indiferença quanto ao controle do recalcitrante ao fim da ou mesmo durante a ação policial. Note-se que o atendimento às normas de enfrentamento policial incluem as salvaguardas relativas a incolumidade de todos os envolvidos na ação policial. A situação final dos envolvidos é contemplada em termos de cautelas (C), que são sempre prioritárias em ações policiais¹⁵.

Diante do exposto, chega-se aos 4 tipos de composição de eficácia policial, que refletem diferentes prioridades relativas ao recalcitrante (R ou r) e ao terreno (T ou t), grafadas em maiúscula e minúscula, conforme se vê na tabela abaixo

Prioridade de Resultados			Detalhamento
Recalcitrante	Terreno	Tempo Policiais Cautelas	
R	T	TPC	Todas as variáveis são prioritárias para a

¹⁴ Linhas de pesquisas que desenvolvam estudos sobre as representações sociais acerca das polícias e etnografias sobre as dinâmicas formais e informais de resolução de conflitos em uma dada sociedade ou comunidade, por exemplo, podem ser muito úteis para a elaboração de um conjunto de métricas de eficácia capaz de lidar com as formas pelas quais uma determinada ação policial contribui para a redução antecipada de oportunidades de ação recalcitrante, ou induz à auto-regulação social.

¹⁵ É oportuno considerar, ao se tratar do controle do recalcitrante, o fato de que em algumas circunstâncias a polícia pode usar de força potencialmente letal para produzir obediência. Cada país tem dispositivos legais próprios para regulamentar e normatizar estas situações. No caso brasileiro, excluindo ocasiões em que isso corresponde à defesa da vida do policial ou de outrem, matar deliberadamente um recalcitrante caracteriza-se como assassinato.

		eficácia da ação policial.
R	t	A situação final de controle do recalcitrante é prioritária, mas o controle do lugar onde se dá a ação não é prioritário para a eficácia da ação policial.
r	T	O controle do lugar onde se dá a ação é prioritário, mas a situação final de controle do recalcitrante não é prioritária para a eficácia da ação policial.
r	t	Nem a situação final de controle do recalcitrante nem o controle do lugar são prioritários para a eficácia da ação policial.

4.2.2. Padrões de medida de eficácia Policial

A apreciação da métrica adequada para a *missão policial* permitiu identificar um padrão de medida qualitativo, de sucesso ou fracasso, correspondente ao cumprimento ou não cumprimento. A identificação das *composições de eficácia policial* permitiu identificar os padrões de medida pelos quais mensurar os resultados associados e colaterais da ação policial em função das suas prioridades políticas. Tem-se com isso 5 possibilidades de padrão de medida, que dão conta da mensuração da eficácia de toda e qualquer ação policial relacionadas com a frustração da oportunidade ou da ação recalcitrante.

Em sintonia com o que se encontra exposto nas bases conceituais de desempenho, trata-se agora de apreciar as formas pelas quais se pode estabelecer o que deve ser medido em termos da proficiência policial.

4.3. Métrica e Padrões de medida de Competência Policial

Tal como já foi apresentado, a proficiência avalia a qualidade do planejamento e execução de ações policiais, que se traduz no uso dos recursos policiais disponíveis para a produção de eficácia. A métrica da proficiência é um agregado, que tem tantos componentes quantos os tipos de recursos policiais disponíveis para as ações de frustração da oportunidade ou da ação recalcitrante. Os recursos policiais são também multidimensionais e variados, sendo útil agrupá-los em conjuntos de recursos afins, presentes em qualquer ação policial. Estes conjuntos correspondem ao suporte e articulação organizacionais, aos equipamentos e materiais, ao acervo de procedimentos, à capacitação de indivíduos e equipes, à capacidade decisória e à competência policial orientados pela busca de eficácia na ação.

Cada um destes conjuntos admite um breve descritivo. Por suporte e articulação organizacionais se compreende tudo o que a organização policial pode prover a indivíduos ou equipes policiais, incluindo aí a distribuição do efetivo policial no espaço e no tempo. O conjunto de equipamentos e materiais inclui desde o fardamento, armamento e munição até o suprimento de ataduras no kit de primeiros socorros, passando pelos instrumentos de comunicação, de proteção pessoal, ou o talonário de multas. O acervo de procedimentos reporta-se ao conjunto de condutas de ação, que inclui a aplicação das *regras de enfrentamento* em diversas circunstâncias particulares, e espelha o saber policial construído pela experiência coletiva no planejamento e execução da ação policial. A capacitação de indivíduos e equipes refere-se ao resultado dos processos educacionais que se expressa no

Bases Conceituais de Métricas e Padrões de Medida de Desempenho Policial

preparo para a ação policial. A capacidade decisória corresponde às habilidades discricionárias, de decidir cursos de ação e comandar indivíduos ou equipes policiais. A competência policial remete aos diferentes perfis dos profissionais de polícia envolvidos na ação. Note-se que estes conjuntos de recursos não são nem equivalentes, nem homogêneos em uma determinada organização policial. Eles são descontínuos no que se refere à sua distribuição e uso no tempo e no espaço. Isto significa que em uma mesma organização podem co-existir diferentes disponibilidades, e distintas qualidades de uso, de cada conjunto de recursos. Por exemplo, é possível que todos os agentes policiais tenham uma arma de fogo, mas nem todos estejam capacitados ou tenham competência policial no seu uso.

Exatamente porque a proficiência busca mensurar a qualidade do uso de recursos policiais disponíveis, a definição de suas métricas depende de uma referência externa à própria ação policial, que pode ser a do estado-das-práticas ou do estado-da-arte no uso de cada conjunto de recursos policiais. O estado-das-práticas consiste na *best practice* (melhor prática) alcançado por uma determinada organização policial, ou por um determinado grupo de organizações policiais. Já o estado-da-arte consiste na *best practice* conhecida pelas organizações policiais, e tende a caminhar na direção do que seja o limite máximo do que é possível fazer. Em qualquer organização policial pode-se combinar componentes de proficiência cujos padrões de medida são ora os do estado-das-práticas, ora os do estado-da-arte. É possível que as armas de fogo disponíveis aos policiais se aproximem ou coincidam com o estado-da-arte dos armamentos, enquanto que a capacitação ou competência policial para o seu uso está distante do estado-das-práticas, sendo um atributo de poucos. Vê-se que os componentes da proficiência dependem dos graus de atualidade profissional de uma organização policial em relação aos recursos de que dispõe e da forma como os utiliza.

Isso admite a representação da proficiência policial pelo seguinte esquema:

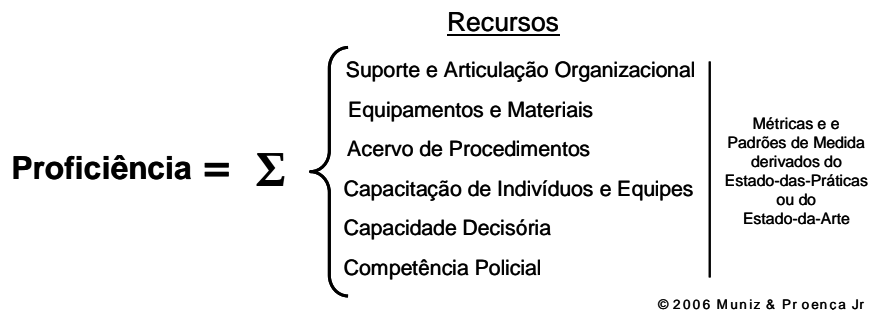


Figura 6. Competência Policial

Uma vez que a proficiência policial é um meio para a produção da eficácia, seja porque restringe, seja porque possibilita determinadas alternativas de ação pela disponibilidade ou qualidade do uso de recursos, torna-se possível circunscrever os termos da proficiência ótima como referência geral para a conformação de métricas. Trata-se de um desdobramento indispensável para o entendimento pleno dos resultados produzidos pela presença policial, iluminado sobretudo aquelas situações aparentemente paradoxais em que a polícia é eficaz sem agir. Tais situações, tão cotidianas, costumam ser interpretadas como um desafio à mensuração, uma vez que diriam respeito a uma espécie de não-fato, de não-acontecimento, pela suposta ausência de uso de força.

4.3.1. A Proficiência Policial ótima

Bases Conceituais de Métricas e Padrões de Medida de Desempenho Policial

O reconhecimento da existência e a apreciação do que seja a proficiência ótima explica, e permite mensurar, o resultado das situações em que a simples presença policial revela-se eficaz. Em outras palavras, ela descreve um uso de recursos policiais capaz de produzir obediência, frustrando oportunidades ou ações recalcitrantes, tão-somente pelo uso potencial de força. Nos casos de proficiência ótima tem-se a alteração de atitudes dos recalcitrantes em razão de suas expectativas quanto a própria possibilidade de ação policial. Os recursos disponíveis indicam uma tal ordem de assimetria que conduz ao abandono de qualquer forma de resistência diante da polícia. Nestes eventos o uso concreto de força não teve lugar. Diante da perspectiva ou iminência do uso de força, o seu potencial foi suficiente para produzir submissão.

É importante assinalar que a oportunidade de se obter uma proficiência ótima depende tanto da disposição do recalcitrante em reconhecer a assimetria com a qual se confronta, quanto da capacidade da polícia de anunciá-la. A proficiência ótima explicita um jogo de expectativas entrecruzadas que pode admitir alguma medida de manipulação, sobretudo por parte da polícia. Há espaço para o *blefe policial* pelo anúncio de recursos superiores aos disponíveis. Há espaço para a teatralidade de seus recursos mais proficientes, buscando os benefícios de um efeito-demonstração. Há ainda espaço para o impacto da fama ou reputação de uma determinada equipe ou liderança. As possibilidades de manipulação de expectativas de parte do recalcitrante são mais limitadas, mas tendem ser mais concretas, girando ao redor do agravamento das circunstâncias, ou de sua simulação. Há espaço para atos ou ameaças que complexifiquem a ação policial, demandando mais proficiência de parte da polícia para seguir sendo eficaz.

A incapacidade ou falta de disposição do recalcitrante em reconhecer a assimetria com que se confronta pode frustrar a ocorrência de um resultado que revelaria uma proficiência ótima. Se não se tratou de um blefe ou de uma demonstração policial, então a assimetria em favor da polícia irá quase certamente produzir um resultado eficaz. Mas a proficiência deste resultado já não será ótima, porque ela falhou em produzir resultado tão somente pelo seu potencial. Por outro lado, a incapacidade ou recusa dos policiais em reconhecer as possibilidades do uso potencial de força pode levar ao seu uso concreto, com tudo que isso se arrisca em termos de externalidades, quando ele é simplesmente supérfluo. Isto se torna ainda mais grave quando a própria organização policial tem dificuldades de compreender e avaliar os efeitos da presença policial e do uso de força potencial, o que estimula o uso concreto de força de forma equivocada, comprometendo a proficiência policial e, por sua vez, a eficácia.

É com estas considerações em mente que se pode afirmar a proficiência ótima como um extremo lógico que é substantivamente real, e que pauta todas as demais medidas de proficiência. O fato de que parte expressiva das oportunidades ou ações recalcitrantes são frustradas pelo uso potencial de força clarifica e explica o que é de fato o efeito dissuasório da presença policial, desmistificando-o e operacionalizando-o. Revela a fragilidade do entendimento corrente da dissuasão policial como um resultado não só independente do que sejam os recursos disponíveis e das formas de seu uso, como também inferior, que corresponderia, nesta leitura simplista, a uma resposta subalterna diante de uma falha das ações de prevenção.

A proficiência ótima reforça a concreção e a viabilidade da presteza policial. Quanto mais situações em que a polícia é chamada a se fazer presente puderem ser resolvidas de forma eficaz tão-somente pelo uso potencial da força, mais a polícia tende a se aproximar da meta desafiante de manter-se sempre disponível e integralmente empenhada.

A proficiência ótima serve ainda de reforço ao entendimento conceitual de que o desempenho policial só pode ser adequadamente tratado quando considerado a partir de

uma análise que leve em conta tanto as métricas e padrões de medidas da eficácia quanto as da proficiência. E é disso que se trata agora.

4.4. Rumo a avaliação do desempenho Policial: Análise conjunta da Eficácia e da Competência

A avaliação do desempenho policial pela análise conjunta da eficácia e da proficiência implica reconhecer que o estabelecimento de métricas tem o potencial de redefinir as formas pelas quais se percebe e entende a práxis policial¹⁶. Este é um tema particularmente oportuno porque métricas policiais se aplicam a um campo em que pré-existem práticas estabelecidas para a descrição, mensuração e avaliação. A instituição de métricas concorre, desta forma, para o reenquadramento dos contornos pelos quais se apreende o conteúdo e as formas de apreciação do fazer policial. Possibilitam reinterpretar os resultados e as formas da ação policial em termos de análise conjunta de desempenho, conforme o esquema abaixo (figura 7).

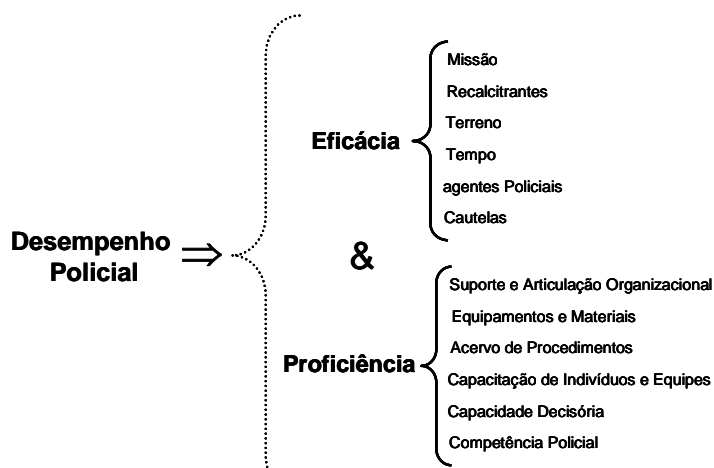


Figura 7. Desempenho Policial

Pela eficácia dá-se conta da capacidade da ação policial de produzir o resultado desejado pela autoridade competente. A métrica de eficácia da *missão* (em termos de cumprimento ou não cumprimento) tem o potencial de reconfigurar o conteúdo e prática do comando e controle policial, ao revelar a demanda de qualidade de parte à parte. Explicita tanto como a autoridade formula, pode ou deve formular, os termos do resultado desejado, quanto como a Polícia se aproxima, pode ou deve se aproximar, da tarefa de produzi-los. A métrica dos *resultados associados e colaterais* remete diretamente à especificidade policial da ação, explicitando o significado substantivo dos termos do consentimento social sob o Império da Lei. A estabilidade essencial das regras de enfrentamento e expectativas sociais quanto à ação policial permitem reconhecer o caráter distintivo do agir policial. Explica-se a prioridade intrínseca das variáveis cautelas (C), tempo (T) e agentes policiais (P), desmistificando as variáveis terreno (T) e recalcitrante (R), ao revelá-las passíveis de priorização ou não. Que disso se possa extrair os elementos de contorno de uma tipologia dos cinco tipos de ação policial, um resultado contra-intuitivo diante da diversidade de tarefas da Polícia, é um benefício que exemplifica o ganho do estabelecimento de métricas. Assim, se pode apontar como esta compreensão da eficácia busca esgotar o significado dos

¹⁶ Veja-se a distância que a consideração teórica, articulada à teoria de medida, estabelece entre o que se expõe e o rumo de Copuper [1983], Cordner et al [1996] e o próprio Cordner [1996].

Bases Conceituais de Métricas e Padrões de Medida de Desempenho Policial

elementos externos à ação de indivíduos ou grupos policiais, seus contextos sociais e os contornos particulares em uma dada situação.

Pela proficiência se busca esgotar o significado dos *elementos internos à ação* de indivíduos e grupos policiais, permitindo o enquadramento sistemático de sua habilidade no uso de recursos. O que sejam os recursos disponíveis e as formas como se pode usá-los são prévios e concorrentes, e essencialmente distintos da situação em que a ação policial tem lugar. Pertencem à caracterização de um determinado indivíduo ou grupo e são, neste sentido, atributos orgânicos. O recorte adotado para a instituição de métricas dá conta da qualidade do uso dos recursos disponíveis na ação policial, estabelecendo um diálogo entre a forma de produção do resultado da ação e as alternativas disponíveis. Que suas métricas identifiquem como seus padrões de medida dependem do estado-das-práticas, ou do estado-da-arte, reflete o rigor de uma abordagem que reconhece a mutabilidade contingente dos recursos policiais e das formas de seu uso. Que seja a própria métrica da proficiência que leve à atualização, não apenas da proficiência, mas principalmente da própria Polícia diante de seu mister, é também um resultado contra-intuitivo, que diverge da idéia de uma doutrina policial estática das formas do fazer policial. Ao agrupar os recursos policiais em termos do suporte e articulação organizacionais, dos equipamentos e materiais, do acervo de procedimentos, da capacitação de indivíduos e equipes, da capacidade decisória e da competência policial estabelece-se o arcabouço da escolha consciente de focos para a apreciação e aperfeiçoamento da capacidade da polícia de se fazer eficaz. É exatamente a amplitude do seu escopo que explica o seu potencial descritivo e analítico, tão estreito como um componente dentre os conjuntos de recursos, tão amplo quanto a medida da própria proficiência global de uma dada organização policial.

É na análise conjunta que se estabelece o diálogo entre a realidade mensurada e a utilidade pretendida pela avaliação de desempenho. É este diálogo que explica e delimita o significado dos dados utilizados, sua pertinência e utilidade para um determinado propósito, organizacional, político, social. Depende do significado, politicamente determinado e tecnicamente consistente, que se atribui às unidades de medida adotadas e às variações de cada medida aferida. Este significado expressa termos particulares do que o consentimento social e a vigência das leis permite, espera e aceita da Polícia numa dada comunidade política. Isto evidencia a fragilidade de qualquer proposta universal de avaliação de desempenho policial. Isso porque o contexto social da ação policial atravessa todos os aspectos de sua práxis. É determinante do alcance e da resolução das medidas de eficácia (quando considera diferentes prioridades de resultados associados e colaterais) e de proficiência (quando subordina seus padrões de medida a estados-da-prática ou estados-da-arte), e, ainda, das medidas de desempenho.

A análise conjunta tem lugar diante de um caso concreto e não sobre uma abstração. Aqui a questão é distintiva, porque a análise converte os dados de uma determinada ação em elementos empíricos pela aplicação das métricas. Essa é precisamente a instância em que a posse de métricas diferencia a análise conjunta de outras formas de juízo, porque o seu recorte do que é pertinente e o seu enquadramento de como isso se relaciona com os resultados da ação são conceitualmente robustos. É o que lhe permite criar ou aproveitar acervos de dados, indicadores, resultados de outras avaliações, etc., sem se furtar da crítica à composição ou conteúdo de tais acervos. Note-se que isso não significa que a análise conjunta comece, ou tenha que começar, do zero. Ao contrário, ela já tem seus termos gerais das *regras de enfrentamento* em vigor e, mais amplamente, do que está estabelecido como a melhor prática de uma determinada polícia. Isso não exime que, na análise conjunta de eficácia e proficiência, tenha-se um espaço de crítica à propriedade de tais regras ou práticas.

Nada disso resulta direta ou automaticamente da medida em si. A análise conjunta, rumo da avaliação do desempenho, depende do tratamento e da contextualização do que se

Bases Conceituais de Métricas e Padrões de Medida de Desempenho Policial

mensura. Em termos amplos, do como se mede tanto quanto do que para que se mede. Como isso é *externo* às métricas, precisamente porque as usa para determinados fins, então a questão pode então ser colocada em termos sucintos. A partir das formas de que se dispõe para medir, e do que se deseja ao considerar desempenho policial, o processo de análise conjunta a avaliação do desempenho policial corresponde à identificação dos insumos passíveis de coleção e adequados a determinados fins avaliativos pretendidos.

5. Considerações Finais

Não existe uma fórmula simples que permita mensurar o desempenho policial em todas as suas atividades, em todos os lugares. Tentativas de elaborar algum tipo de medidor universal a partir dos resultados administrativos da atividade de cada polícia só tem utilidade para os aspectos da organização policial em que ela é semelhante a qualquer outra organização. Útil como isso possa ser, minimiza, quando não anula, o que é o cerne distintivo do trabalho policial. Não serve, portanto, para a elaboração dos termos da avaliação do desempenho policial. A Polícia, enquanto Polícia, tem que ser avaliada em termos do que são os seus resultados e formas de agir, ou se arrisca a ser considerada por perspectivas que ignoram sua destinação, dificuldades e realizações.

O estabelecimento de métricas para a eficácia e para a proficiência policiais responde a esta perspectiva, explicitando os termos do porque se propõe medir o trabalho policial, e o que mensura deste trabalho, pela identificação de padrões de medida. Assim, estabeleceram-se os termos de mensuração da eficácia policial, definida como a apreciação dos resultados explicitamente demandados pela autoridade competente (a *missão policial*, (M)), e *dos resultados associados e colaterais* à luz dos termos da autorização social do uso de força pela Polícia numa comunidade política (*polity*), sob o Império da Lei, agremiados na consideração das variáveis recalcitrante (R), terreno (T), tempo (I), agentes policiais (P) e cautelas (C) sob as *regras de enfrentamento* policiais. Assim, pode-se agora exprimir o todo das considerações externas da ação policial em termos da mensuração de seu resultado na forma sintética do grafismo $E = M + RT^2PC$. A apreciação da forma como os estado-das-práticas e estado-da-arte referencia o uso dos recursos policiais disponíveis edificou o entendimento de proficiência, que dá conta do todo das considerações internas, neste sentido orgânicas a indivíduos ou equipes policiais, da ação policial. A identificação de conjuntos afins de recursos em termos de suporte e articulação organizacionais, aos equipamentos e materiais, ao acervo de procedimentos, à capacitação de indivíduos e equipes, à capacidade decisória e à competência policial orientados pela busca de eficácia na ação pauta o processo diferencial de aferição da proficiência numa organização policial.

Com esta perspectiva, pode-se recuperar, na consideração da avaliação conjunta, os termos que explicam porque se tem tais métricas, subordinando-os a uma destinação específica, o que venha a ser o propósito de uma determinada avaliação de desempenho. É com isso em mente que se podem reconhecer os benefícios e limites de tal avaliação. A posse de métricas, e de um conjunto articulado de métricas e padrões de medida construídos sobre o enquadramento teórico da Polícia corresponde a um recorte necessário e suficiente para a mensuração, e daí portanto avaliação, do desempenho policial. Que cada uma destas métricas seja transparente em sua construção e especificidade assegura que seus termos e resultados permaneçam abertos à crítica, sujeitos aos mecanismos corretivos do conhecimento científico. Com atenção portanto ao limites atuais de seu alcance e à finitude de seus elementos, tem-se um conjunto de métricas que dá conta de tudo que é relevante no exercício autorizado do mandato do uso da força sob a lei, onde a presença, a ação ou a perspectiva delas pode explicar o resultado da ação policial, da solução policial.

Um ponto importante deste processo é o que corresponde ao entendimento da natureza, conteúdo e alcance das *regras de enfrentamento*. Quando se compreende que elas expressam de forma dinâmica os termos do pacto social, da própria autorização de determina o mandato policial, ganha-se uma perspectiva capaz de enfrentar a tendência de tomá-las como expressando um tipo qualquer de tecnicidade autônoma. Ao se perceber o seu caráter conformante das escolhas policiais admissíveis, ganha-se a liberdade pela qual compreender a forma como dialogam, interagem e articulam a discricionariedade policial. Neste processo, percebe-se ainda o caráter ilimitado de sua competência intrínseca, e o papel que tem no processo de comunicação entre a polícia e a sociedade que ela policia, ao emprestar

Bases Conceituais de Métricas e Padrões de Medida de Desempenho Policial

os elementos de previsibilidade de termos pactuados que maximizam a capacidade regulatória da própria polícia, ampliando seu papel no suporte à ordem social.

É na articulação entre conteúdos qualificados de *missão policial*, apoiados neste entendimento das *regras de enfrentamento* como expressão do consentimento social, e na incidência de determinados aspectos da proficiência que servem para produzir eficácia em *uma dada polícia* que se pode reinterpretar o que sejam os descritivos da “modernização policial”. Modernizar adquire o conteúdo de um incremento na eficácia ou na proficiência, seja na qualificação dos termos da *missão*, seja na melhora da forma de *uso* dos recursos policiais em prol da eficácia. Mais ainda, explica como uma e outra são elementos de tomada de decisão política, à luz do que sejam o estado presente da *Idéia de Polícia* e os termos tecnicamente consistentes de melhoria do desempenho policial de forma crescentemente transparente. Isso confronta e expõe o fetichismo de incremento de efetivos, de bens de capital, de alcance organizacional, subordinando-os a finalidades explicitamente conexas ao lugar de política e ao serviço policial para uma sociedade.

Com tudo isso, é forçoso reconhecer as dificuldades de aceitação de mecanismos de avaliação de desempenho no âmbito das organizações policiais, porque a vivência de praticantes é a principal fonte do conhecimento sobre o tema. De fato, alguns dos principais autores de estudos e trabalhos sintetizam trajetórias vividas mais do que elaborações de ambição conceitual. Avaliações de desempenho neste ambiente de conhecimento estão abertas à contestação pela vivência dos avaliados tanto quanto vulneráveis aos vieses da vivência presente de uma sociedade.

Isso é relevante porque avaliações de desempenho se confundem com o próprio processo de avaliação do sucesso ou fracasso, da propriedade ou impropriedade de uma política de Segurança Pública, quando deveriam servir como insumos para tal avaliação. Quão mais alta a visibilidade de uma determinada ação, maior a sua consequência política, e mais arriscado se torna avaliá-la sem o benefício de métricas e padrões de medida estabelecidos, praticados e experimentos *a priori*. Esta dualidade tem efeitos sobre qualquer proposta de avaliação de desempenho, porque arrisca contaminar o processo de avaliação, instrumentalizando-o politicamente e levando mesmo ao seu abandono.

Diante de um fracasso ou de um sucesso problemático, surgem pressões para que a avaliação de desempenho sirva ao propósito imediato de apoiar a justeza da ação, e, por extensão, a correção da política de segurança. Isso corresponde a dinâmicas políticas e organizacionais absolutamente corriqueiras, que não podem ser ignoradas, além de expressar os fatores de risco e erro de qualquer organização orientada pelo uso de força. Mas o risco desse uso político da avaliação de desempenho traz consigo as sementes da destruição da possibilidade de avaliação. Para que se possa conduzir a avaliação de desempenho, é necessário enquadrá-la de tal maneira que esta instrumentalização seja mantida sobre controle, sob pena que a avaliação de desempenho não sobreviva muito tempo. Onde a avaliação de desempenho tem ou adquire este caráter militante, de instrumento político de defesa inequívoca da ação governamental ou policial, ela em breve acaba tão irrelevante que deixa de ser um argumento, e deixando de ser um argumento acaba sendo abandonada. O que quer se tenha estabelecido como avaliação de desempenho se reduz a mais um discurso, e o abandono de métricas infensas a politização é um passo lógico, quando então a questão pode mesmo reverter a nomear como avaliação de desempenho juízos mais ou menos militantes que alimentam os processos de construção de legitimidades. Esta consideração tem ainda um outro lado: quando tudo o que se tem para a avaliação de desempenho são juízos de valor, não como se saber se, quando, e o quanto eles são militantes.

Esta situação justifica a perspectiva de que uma avaliação de desempenho capaz de pronunciar-se sobre o conteúdo da ação, aferindo mérito em uma análise pautada por

Bases Conceituais de Métricas e Padrões de Medida de Desempenho Policial

métricas conceitualmente robustas e transparentes. A avaliação de desempenho cresce em credibilidade quando seus resultados são transparentes, pautados por critérios técnicos que podem ser conhecidos não apenas pela organização policial, mas pela sociedade. Exatamente por isso, a avaliação de desempenho necessita ser salvaguardada de interferências, porque tende a ser alternadamente bem recebida e valorada ou mal recebida e condenada pelos atores que são objeto, ou sofrem as conseqüências, da avaliação. Com isso, pode-se elencar os seguintes elementos conclusivos.

Em primeiro lugar, estabelecem-se os parâmetros pelos quais aferir a propriedade do desempenho de um caso determinado. Existem bases objetivas, as métricas, para que se afirme a propriedade ou impropriedade do processo de tomada de decisão das diversas instâncias organizacionais envolvidas, seja em termos amplos, da política pública de Segurança Pública, seja em termos do processo de tomada de decisão expressa numa *missão policial*, seja em termos da tomada de decisão discricionária de agentes policiais numa situação particular.

Em segundo lugar, estabelecem-se as bases conceituais para o acompanhamento do desempenho de uma determinada organização policial, seja em termos do conjunto de seus agentes e equipes, seja em termos individuais, ao longo do tempo. Isto permite orientar o processo de preparo quanto aperfeiçoar o emprego, apoiando ainda o processo de qualificação e especialização de unidades e capacitações, dando rumo e base a processos de auto-aperfeiçoamento em bases conceitualmente claras: eficácia e proficiência policiais.

Em terceiro lugar, ao permitir medidas de eficácia ou proficiência, permite estabelecer comparações significativas no desempenho em termos de grupamentos úteis quanto a contextos, circunstâncias e situações de contorno. Isto serve a uma variedade de processos organizacionais de estruturação, priorização e alocação de unidades e recursos, e ainda aos elementos motivacionais da emulação e do aprendizado mútuo.

É quando se consideram estes elementos que se pode apontar o que é a contribuição de ruptura do estabelecimento de métricas: sua capacidade de emprestar densidade técnica ao processo de responsabilização policial. A questão mais ampla da responsabilização policial ainda aguarda estudos, e só é possível apontar contornos [Muniz & Proença Jr 2003]. Sem embargo de que o tratamento desta questão se encontra além do alcance deste texto, é inescapável que se aponte como o apresentado corresponde a um insumo crítico para o estabelecimento de uma maior sintonia entre tomadores de decisão e avaliadores, entre tomadores de decisão e operadores, e entre as organizações policiais e a população [cf. Manning 1999b].

Assim, pode-se detalhar como métricas e padrões de medida servem diretamente às prioridades políticas e às necessidades de controle social sobre as polícias. A avaliação de desempenho permite a construção de uma avaliação mérito substantivo da ação e da solução policiais, de todo o espectro de considerações em que a polícia tem alguma relevância. Subsidiaria a definição e a compreensão dos propósitos e limites do desempenho. Serve para que se possa estabelecer de maneira politicamente conseqüente e tecnicamente robusta as próprias condições de execução do fazer policial.

Referências

- Banton, Michael (1964), *The policeman in the community*. Basic Books.
- Bayley, David H & Bittner, Egon (1989), 'Learning the Skills of Policing', *Law and Contemporary Problems*, 47: 35--59. now in Roger G. Dunham and Geoffrey P. Alpert, eds., *Critical Issues in Policing – contemporary readings – 4th edition*, 82--106. Prospect Heights, Ill.: Waveland Press.
- Bayley, David H. (1985), *Patterns of Policing: A Comparative International Perspective*. New Haven: Rutdgers University Press.
- (1994), *Police for the Future*. New York and Oxford: Oxford University Press.
- (1996). "Measuring Overall Effectiveness" In: Hoover, Larry H (1996): *Quantifying Quality in Policing (PERF)*: 37-54.
- (1998a), *What Works in Policing*. New York and Oxford: Oxford University Press.
- (1998b), 'Patrol', in David H. Bayley, ed., *What Works in Policing*, 26--30. New York and Oxford: Oxford University Press.
- Bayley, David H. and Shearing, C. (1996), 'The Future of Policing', *Law and Society Review*, 30/3: 585-606.
- (2001), *The New Structure of Policing: description, conceptualization and research agenda*. Washington, DC: National Institute of Justice.
- Bittner, Egon (1967), 'The Police in Skid Row: a study in peacekeeping', *American Sociological Review*, 32/5: 699--715 now in Egon Bittner (1990), *Aspects of Police Work*, 131--156. Boston, Mass: Northeastern University Press.
- (1970), *The Functions of the Police in Modern Society: a review of background factors, current practices, and possible role models*. Rockville, MD: Center for the Study of Crime and Dellinquency. now in Egon Bittner (1990), *Aspects of Police Work*, 89--232. Boston, Mass: Northeastern University Press.
- (1974), 'Florence Nightingale in pursuit of Willie Sutton: a theory of the police', in Herbert Jacobs, ed., *The Potential for Reform of Criminal Justice*, vol 3. Beverly Hills, CA: Sage. now in Egon Bittner (1990), *Aspects of Police Work*, 233--268. Boston, Mass: Northeastern University Press.
- (1983), 'Urban Police', in *Encyclopedia of Crime and Justice*. New York: The Free Press. now in Egon Bittner (1990), *Aspects of Police Work*, 19-29. Boston, Mass: Northeastern University Press.
- (1990a), *Aspects of Police Work*. Boston, Mass: Northeastern University Press.
- (1990b), 'Introduction', in Egon Bittner, *Aspects of Police Work*, 3--18. Boston, Mass: Northeastern University Press.
- Blanchard, Benjamin S. (1998), *System Engineering Management*. New York: John Wiley & Sons.
- Blumberg, Mark (2001), "Controlling Police Use of Deadly Force – assessing two decades of progress" in Dunham, Roger G & Alpert, Geoffrey P, ed (2001): *Critical Issues in Policing – contemporary readings*. Waveland Press, 4th Edition: 559-582.
- Brooks, Laure Weber (2001), "Police Discretionary Behavior – a study of style" in Dunham, Roger G & Alpert, Geoffrey P, ed (2001): *Critical Issues in Policing – contemporary readings* (Waveland Press, 4th Edition): 117-131.

Bases Conceituais de Métricas e Padrões de Medida de Desempenho Policial

- Burge, Albert R. (1996). "Test and Evaluation Based on Metrics, Measures, Thresholds and Indicators" (Publication and Documents (US DoD) <<http://acq.osd.mil/te/pubdocs/bmmti.htm>>, 11 January 2005.
- Chalon, Maurice; Léonard, Lucie; Vanderschueren, Franz and Vézina, Claude (2001), *Urban Safety and Good Governance: the role of the police*. Nairobi: International Centre for the Prevention of Crime.
- Clarke, Ronald V (1992), "Introduction" in CLARKE, Ronald V, ed (1992): *Situational Crime Prevention: Successful Case Studies*. Harrow & Heston: 1-42
- Cordner, Gary W. (1996), 'Evaluating Tactical Patrol', in Larry T. Hoover, ed., *Quantifying Quality in Policing, 185--206*. Washington, D.C.: Police Executive Research Forum (PERF).
- Cordner, Gary W.; Gaines, Larry K. and Kappeller, Victor E., eds. (1996), *Police Operations: analysis and evaluation*. Cincinnati, OH: Anderson Publishing Co.
- Couper, David C. (1983). *How to Rate Your Local Police*. Washington, PERF.
- Crank, John P. (2003), 'Institutional theory of the police: a review of the state of the art', *Policing: an international journal of police strategies and management*, 26/2: 186-207.
- Cusson, Maurice (1999), 'Qu'est-ce que la sécurité intérieure?' (What is internal security?), electronic document, University of Montreal, [crim.umontreal.ca], 22 pages.
- Dziedzic, Michael J. (1998), 'Introduction' in Robert B Oakley, Michael J Dziedzic and Eliot M Goldberg, eds., *Policing the New World Disorder: peace operations and public security*, 3--18. Washington: National Defense University Press.
- Feltes, Thomas (2003), 'Frischer Wind und Aufbruch zu neuen Ufern? Was gibt es Neues zum Thema Polizeiforschung und Polizeiwissenschaft?' (Fresh winds and a departure to new coasts? What is new in police research and police science?), electronic document, [www.thomasfeltes.de/Literatur.htm], 9 pages.
- Fielding, Nigel G. (2002), 'Theorizing Community Policing', *British Journal of Criminology*, 42: 147--163.
- Fletcher, Connie (1990), *What Cops Know*. New York: Pocket Books.
- Garotinho, Anthony et al (1998), *Violência e Criminalidade no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora Hama.
- Gomes, Mauro Guedes F. M. & Proença Jr., Domicio (2001), "Tactical Performance Evaluation: a conceptual framework" *ITEA Journal* September/October: 16-24.
- Gomes, Mauro Guedes F. M. (2001), *Método para a obtenção de Padrões de Medidas de Desempenho de Unidades da Força Terrestre*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: GEE/PEP/COPPE/UFRJ.
- Halberstadt, Hans (1994), *Swat Team: Police Special Weapons and Tactics*. Motorbooks International.
- Hansen, A.S. (2002), *From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations*. London: IISS / Oxford University Press.
- Heal, Charles "Sid" (2000). *Sound Doctrine: a tactical primer*. New York: Lantern Books.
- Hoover, Larry T. (coord.) (1998). *Police Program Evaluation*. Washington DC: Police Executive Research Forum and Sam Houston State University.

Bases Conceituais de Métricas e Padrões de Medida de Desempenho Policial

Hunt, Jennifer (1999) "Police Accounts of Normal Force" (in Kappeler, Victor E, ed (1999): *The Police and Society – touchstone readings*. Prospect Heights, Ill.: Waveland Press, 2nd Edition: 306-324.

Jones, Trevor and Newburn, Tim (2002), "The transformation of policing? understanding current trends in policing systems", *British Journal of Criminology*, 42: 120-146.

Kappeler, Victor E et al (2000a) "The Social Construction of Crime Myths" in Kappeler, Victor E et al (2000): *The Mythology of Crime and Criminal Justice*. Prospect Heights, Ill.: Waveland Press: 1-26.

----- (2000b), "Merging Myths and Misconceptions of Crime and Justice" in KAPPELER, Victor E et al (2000): *The Mythology of Crime and Criminal Justice*. Prospect Heights, Ill.: Waveland Press: 297-310.

Kappeler, Victor E., ed. (1999), *The Police and Society – touchstone readings*, 2nd Edition. Prospect Heights, Ill.: Waveland Press.

Kelling, Geroge L (1996) "Defining the bottom line in policing – organizational philosophy and accountability" in Hoover, Larry H (1996): *Quantifying Quality in Policing*. Wahsington DC, PERF: 23-36.

Kelly, Michael J. (1998), 'Legitimacy and the Public Security Function' in Robert B Oakley, Michael J Dziedzic and Eliot M Goldberg, eds., *Policing the New World Disorder: peace operations and public security*, 399--432. Washington DC: National Defense University Press.

Klockars, Calr B (1985), *The Idea of Police*. London: Sage.

Lima, Roberto Kant (1994), *A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora Forense.

Manning, Peter K (1999a) "Mandate, Strategies and Appearances" in Kappeler, Victor E, ed (1999): *The Police and Society – touchstone readings*. Prospect Heights, Ill.: Waveland Press, 2nd Edition: 94-122.

----- (1999b) "Economic Rethoric and Policing Reform" in Kappeler, Victor E, ed (1999): *The Police and Society – touchstone readings*. Prospect Heights, Ill.: Waveland Press, 2nd Edition: 446-462.

----- (1999c) "Violence and Symbolic Violence" in Kappeler, Victor E, ed (1999): *The Police and Society – touchstone readings*. Prospect Heights, Ill.: Waveland Press, 2nd Edition: 395-401.

Manning, Peter K. (2004), 'Some Observations Concerning a Theory of Democratic Policing' (Draft), Conference on Police Violence, Bochom, Germany, April. 8 pp.

McDonald, Phyllis Parshall (2001), "COP, COMPSTAT, and the New Professionalism – mutual support or counterproductivity?" in Dunham, Roger G & Alpert, Geoffrey P, ed (2001): *Critical Issues in Policing – contemporary readings*. Prospect Heights, Ill.: Waveland Press, 4th Edition: 255-277.

----- (2002), *Managing Police Operations – implementing the New York Crime Control Model – CompStat New York*: Wadsworth.

Mijares, Tomas, McCarthy, Ronald M. & Perkins, David B. (2000). *The Management of Police Specialized Tactical Units*. London: Charles C Thomas Pub Ltd.

Muir Jr, William Ker (1977). *Police: Streetcorner politicians*. Chicago: The University of Chicago Press.

Bases Conceituais de Métricas e Padrões de Medida de Desempenho Policial

Muniz, Jacqueline (1999) “Ser policial é sobretudo uma razão de ser”. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: IUPERJ.

----- (2001), ‘A Crise de identidade das polícias’ (The polices’ identity crisis), REDES 2001 Meeting, Washington, DC, electronic document, 42 pp.

Muniz, Jacqueline & Proença Jr, Domicio (2003), “Police Use of Force: The Rule of Law and Full Accountability”, Comparative Models of Accountability Seminar. INACIPE, Ciudad de Mexico, 29-30 October, 10 pp.

Muniz, Jacqueline; Proença Jr, Domicio; Diniz, Eugenio (1999). Uso da força e ostensividade. Boletim de Conjuntura Política. Belo Horizonte, Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais.

Neocleous, Mark (2000a), ‘Social Police and the Mechanisms of Prevention’, British Journal of Criminology, 40: 710--726.

----- (2000b), The Fabrication of Social Order: a critical theory of police power. London: Pluto Press.

Proença Jr, Domicio (2003a), “O enquadramento das Missões de Paz (PKO) nas teorias da guerra e teoria de polícia”, in Esteves, Paulo Luiz (org.), 2003. Instituições Internacionais: Comércio, Segurança e Integração. Belo Horizonte: Editora PUC Minas.

----- (2003b). “Some Considerations on the Theoretical Standing of Peacekeeping Operations”. In: Low Intensity Conflict and Law Enforcement 9(3): 1-34. Frank Cass Co.

Proença Jr, Domicio. & Muniz, Jacqueline (2006a), “Rumos para a Segurança Pública no Brasil - o desafio do trabalho policial”, in Bartholo, R. e Porto, M.F. Sentidos do Trabalho Humano. Rio de Janeiro: E-Papers: 257-268.

----- (2006b) “‘Stop or I’ll call the Police!’ The Idea of Police, or the effects of police encounters over time”, British Journal of Criminology 46: 234-257.

Rahtz, Howard (2003), Understanding Police Use of Force. Monsey: Criminal Justice Press.

Reiner, Robert (1996) “Processos ou Produtos? Problemas de avaliação do desempenho policial individual” in Brouder, Jean-Paul, ed (2002): Como reconhecer bom policiamento. São Paulo: EdUSP: 83-102.

Reynolds, Matthew T. (1997). Test and Evaluation of Complex Systems. John Wiley & Sons.

Robinson, Cyril D.; Scaglion, Richard and Olivero, J. Michael (1994), Police in Contradiction: the evolution of the police function in society. Westport, Conn: Greenwood Press.

Sacco, Vincent F (1996) “Avaliando Satisfação” in BROUDER, Jean-Paul, ed (2002): Como reconhecer bom policiamento. Rio de Janeiro: EdUSP: 157-174.

Schmidl, Erwin A. (1998), ‘Police Functions in Peace Operations’ in Robert B Oakley, Michael J Dziedzic and Eliot M Goldberg, eds., Policing the New World Disorder: peace operations and public security, 19--40. Washington: National Defense University Press.

Skolnick, Jerome H. (1994 [1966]). Justice Without Trial: Law Enforcement in Democratic Society. New York: Macmillan College Publishing Company, 3rd ed.

Vizzard, William J. (1995), ‘Reassessing Bittner’s thesis: understanding coercion and the police in light of Waco and the Los Angeles riots’, Police Studies: International Review of Police Development, 18/3: 1--18.

Bases Conceituais de Métricas e Padrões de Medida de Desempenho Policial

VVAA (1998) Crime Organizado e Política de Segurança Pública no Rio de Janeiro, Arché no. 19.

Walker, Samuel (2004), 'Science and Politics in Police Research: reflections on their tangled relationship', *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 593/1: 137--155.

Whitaker, Gordon P (1996) "What is Patrol Work?" in Corder, Gary W et al, ed (1996): *Police Operations – analysis and evaluation*. Prospect Heights, Ill.: Anderson Pub Co.: 55-70.

Bases Conceituais de Métricas e Padrões de Medida de Desempenho Policial