

Gestão Orientada por Resultados: cartografia da violência e criminalidade*

Results Oriented Management: mapping the violence and crime*

Marcelo Ottoni Durante**

RESUMO: A transição dos modelos de policiamento e a, conseqüente, consagração do modelo da gestão orientada por resultados tem promovido a disseminação do uso das ferramentas de cartografia para auxiliar o trabalho do analista criminal na elaboração de diagnósticos e avaliação de resultados de políticas e ações de segurança pública. Neste artigo, fazemos uma contextualização deste processo de transição dos modelos de policiamento, trazemos de forma sintética o que constitui o modelo de gestão orientada por resultados e um exemplo prático do uso das ferramentas de cartografia e, ao final, fazemos algumas considerações acerca dos obstáculos para implementação plena deste novo modelo de gestão. A idéia principal que orientou a elaboração deste artigo foi problematizar o processo atual de difusão do modelo de gestão orientada por resultados no Brasil, que vem envolvendo essencialmente a qualificação dos profissionais de segurança pública em cursos de gestão e análise criminal e a criação de estruturas poderosas de tecnologia da informação. A plena implementação da gestão orientada por resultados envolve dois pontos chave de mudanças que ainda permanecem pouco questionados: a necessidade da inversão da pirâmide hierárquica de comando no ambiente dos órgãos de segurança pública e o resgate do debate ético relacionada ao fato de que nós, membros da sociedade, somos responsáveis pela construção do mundo onde vivemos.

Palavras-chave
Segurança Pública,
Gestão Orientada
por Resultados,
Cartografia

I ntrodução

A transição dos modelos de policiamento e a, conseqüente, consagração do modelo da gestão orientada por resultados tem promovido a disseminação do uso das ferramentas de cartografia para auxiliar o trabalho do analista

* Todos os mapas, tabelas e gráficos podem ser visualizados em cores no site <http://www.politicas.uece.com>

criminal na elaboração de diagnósticos e avaliação de resultados de políticas e ações de segurança pública. Neste artigo, fazemos uma contextualização deste processo de transição dos modelos de policiamento, trazemos de forma sintética o que constitui o modelo de gestão orientada por resultados e um exemplo prático do uso das ferramentas de cartografia e, ao final, fazemos algumas considerações acerca dos obstáculos para implementação plena deste novo modelo de gestão. A idéia principal que orientou a elaboração deste artigo foi problematizar o processo atual de difusão do modelo de gestão orientado por resultados no Brasil, que vem envolvendo essencialmente a qualificação dos profissionais de segurança pública em cursos de gestão e análise criminal e a criação de estruturas poderosas de tecnologia da informação. A plena implementação da gestão orientada por resultados envolve dois pontos chave de mudanças que ainda permanecem pouco questionados: a necessidade da inversão da pirâmide hierárquica de comando no ambiente dos órgãos de segurança pública e o resgate do debate ético relacionada ao fato de que nós, membros da sociedade, somos responsáveis pela construção do mundo onde vivemos.

Transição dos Modelos de Policiamento

Uma análise da história da evolução da gestão pública, nos fornece bons subsídios para uma caracterização do processo atual de transição dos modelos de policiamento no Brasil. Nossa análise histórica terá início com uma caracterização do patrimonialismo e terminará com a análise dos limites e obstáculos para a implementação plena do gerencialismo pautado segundo os princípios da governança responsiva. Vale ressaltar que observamos atualmente no Brasil a sobrevivência e coexistência de princípios característicos dos vários modelos de gestão que surgiram ao longo deste processo de evolução da gestão pública – patrimonialismo, burocracia, gerencialismo puro, consumerism e governança responsiva. Os novos modelos não substituíram os antigos e princípios, que em tese seriam antagônicos, conseguem conviver e sobreviver.

A gestão pública do estado oligárquico e patrimonial no Brasil era profundamente marcada pelo fato dos critérios de tomada de decisão e escolha não serem racional-legais e pelo fortalecimento contínuo de um complexo sistema de agregados e clientes em torno dos gestores públicos, sustentados pelo estado, confundindo o patrimônio público com o estatal. Neste contexto, a democracia era uma grande farsa, pois a distância educacional e social entre a elite política e o restante da população era imensa, a principal função do estado patrimonial era garantir emprego e sobrevivência dos funcionários

públicos por meio de prebendas e sinecuras. Os critérios de tomada de decisão dos gestores públicos eram pessoais e não existia nenhuma preocupação com os resultados que deveriam ser alcançados pela administração pública. A legitimidade deste modelo de gestão pública, assentado originalmente em uma ordem social fundamentada nos costumes, na tradição (família) e nos valores religiosos entrou em crise a partir do momento em que o absolutismo dos chefes de estado passou a entrar em conflito com os interesses dos empresários. A inexistência de uma certeza plena sobre o direito de propriedade privada sobre os bens e o capital e o direito dos monarcas de fazer uso dos bens de qualquer membro da população da forma que bem entendessem desencorajava os empresários a fazer seus investimentos.

Visando erradicar os princípios patrimoniais de poder, estabelecer uma delimitação clara de limites e responsabilidades de cada profissional e racionalizar a administração pública, a gestão burocrática foi estruturada a partir da aplicação dos seguintes princípios no âmbito da estrutura das organizações públicas (Bresser):

- Promoção de uma mudança cultural reforçando a separação das esferas pública e privada, principalmente no tocante ao patrimônio;
- Estabelecimento de rotinas formalizadas que controlam a atuação dos funcionários públicos segundo regras definidas a priori;
- Valorização da impessoalidade e neutralidade do corpo de funcionários no sentido da separação entre o ocupante e o cargo, estabelecendo que o burocrata deve reagir, não como pessoa, mas como ocupante do cargo;
- Valorização da seleção meritocrática dos funcionários e da profissionalização da carreira administrativa;
- Institucionalização do controle legal como critério de avaliação da ação administrativa e a eficácia como princípio norteador da racionalidade; e

a Rígida divisão entre a ordem política e burocratas e o estabelecimento de uma hierarquia funcional vertical no interior do órgão público.

Como podemos perceber, distintamente do modelo de gestão patrimonialista, a legitimidade do modelo de gestão burocrática era assentada numa ordem

social baseada na legalidade, na democracia e na razão científica. No entanto, uma série de debilidades do processo de burocratização resultaram de um conjunto amplo de problemas que surgiram da sua aplicação prática como princípio estruturador da gestão pública. Dentre estas debilidades, podemos destacar:

- A separação entre política e administração abriu espaço para a existência de nichos de poder no interior das burocracias, ocupado por aqueles que controlam as regras e os processos de produção;
- O fortalecimento do formalismo, presente por meio da criação de sistemas de controle rígido dos processos, fez com que os burocratas passassem a conceber a obediência às regras como principal objetivo a ser seguido, desvalorizando a necessidade de atender às demandas da população e fortalecendo o caráter inercial da administração pública; e
- Por meio do insulamento burocrático, o estado voltou-se para si mesmo e deixou de lado sua razão de existir (servir a população), criando uma situação que obstaculizou a transparência e a prestação de contas dos resultados alcançados.

A reforma burocrática brasileira, iniciada em 1936, teve vida curta, pois a industrialização logo começou a ser substituída pela sociedade pós-industrial do conhecimento e dos serviços e a reforma burocrática foi atropelada pela reforma gerencial, trazida pelo fenômeno da globalização e democratização dos regimes de governo. Em 1963, quando João Goulart era presidente, surgem os primeiros estudos visando tornar a administração pública mais eficiente. O estado necessitava de uma burocracia profissional, mas fazia concessões ao velho patrimonialismo, que na democracia assumia a forma de clientelismo. Por outro lado, a elite burocrática precisava ser, não apenas profissional, mas também liberada das amarras do formalismo burocrático.

A reforma gerencial teve como principal fator desencadeador uma crise do Estado resultante de quatro fatores sócio-econômicos (Abrúcio): uma crise econômica mundial associada às crises do petróleo (1973 e 1979); uma grave crise fiscal do estado, resultante do avanço desta crise econômica; uma revolta dos contribuintes que começaram a questionar a razão do aumento dos impostos, já que não percebiam nenhuma melhora na prestação dos serviços públicos; e uma perda do controle do Estado sobre os fluxos de capital financeiro e comercial no âmbito da globalização que somado ao aumento do poder das grandes multinacionais resultou na perda de poder dos Estados para ditar políticas macro-econômicas.

Esta crise trouxe impactos para a gestão pública nas dimensões econômica, social e administrativa. Em termos econômicos, entra em crise o estado keynesiano, caracterizado pela ativa intervenção estatal na economia, procurando garantir o pleno emprego e atuar em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional. Em termos sociais, entra em crise o estado do Bem Estar Social, que tinha como objetivo principal a produção de políticas públicas na área social para garantir o suprimento das necessidades básicas da população. Por fim, em termos administrativos, entra em crise o modelo burocrático, que ressaltava a importância da impessoalidade, neutralidade e racionalidade do aparato governamental. Com muito a fazer e poucos recursos para atender todas as demandas, os estados vêm-se em uma crise de governabilidade e governança.

Foi neste contexto de escassez de recursos públicos, enfraquecimento do poder estatal e de avanço de uma ideologia privatizante que o modelo gerencial foi implantado no setor público. Sumariamente, as principais tendências trazidas pelo modelo de gestão gerencialista foram:

- Incentivo à adoção de parcerias com o setor privado e com as organizações não governamentais (ONGs);
- Ampla introdução de mecanismos de avaliação de desempenho individual e de resultados organizacionais baseados em indicadores de qualidade e produtividade;
- Maior autonomia às agências governamentais e, dentro delas, aos vários setores, horizontalizando a estrutura hierárquica;
- Descentralização política, apoiada no princípio de que quanto mais perto o poder de decisão com relação às políticas públicas estiver do cidadão, melhor será a qualidade da prestação do serviço e maior será o grau de accountability;
- Estabelecimento do conceito de planejamento estratégico, adequado às mudanças no mundo contemporâneo e capaz de pensar as políticas de médio e longo prazo;
- Flexibilização da administração de pessoal no setor público, por meio da valorização da negociação coletiva, introdução de ganhos de produtividade e introdução de novos critérios de promoção;

- Priorização da profissionalização da burocracia pública;
- Valorização das políticas de motivação, enfatizando a necessidade de desenvolver, estimular e formar moralmente os servidores públicos;
- O desenvolvimento de habilidades gerenciais dos funcionários para atuarem como administradores (capacidade de trabalhar com os regulamentos rotineiros), produtores (capacidade de aumentar a produtividade e qualidade do que é realizado), inovadores (capacidade de encontrar novas respostas e modernizar o fluxo de decisões) e mediadores (capacidade de congregar seu grupo e atuar em conjunto na busca de objetivos comuns).

Um balanço sobre os resultados alcançados pelo processo de reforma da gestão pública no Brasil nos revela uma dupla realidade: ocorreram avanços e inovações, mas os resultados foram desiguais e fragmentados para o conjunto do Estado. Os problemas da administração pública brasileira foram respondidos, nestes últimos 20 anos, por 3 alterações importantes: (1) a democratização do Estado, com reforço dos princípios da legalidade e publicidade, favorecida pelo fortalecimento do controle externo da administração pública, onde destacamos o espaço conferido ao Ministério Público e à Polícia Federal; (2) a descentralização abriu oportunidades para o fortalecimento da participação cidadã e para o surgimento de inovações no âmbito da gestão pública, baseadas nas realidades e potencialidade locais; e (3) a adoção da seleção meritocrática como princípio universal entre os órgãos da administração pública e a criação da Escola Nacional de Administração Pública, num esforço para melhorar a capacitação da alta burocracia.

Atualmente, cabe reconhecer a existência de pelo menos cinco movimentos principais na evolução da gestão pública no Brasil:

1. O movimento centrado na questão fiscal, cujo ápice foi a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, conseguiu trazer enormes ganhos de economicidade ao Estado, mas não teve tanto sucesso no que se refere a eficiência ou efetividade. A agenda da eficiência e da efetividade exige ações de gestão pública, que ficaram em segundo plano entre os economistas do governo;
2. Os governos estaduais e municipais introduziram diversas novidades no âmbito da gestão pública, envolvendo a maior participação social, ações mais ágeis e a expansão dos centros de atendimento integrado;

3. Várias inovações ocorreram também no âmbito da gestão de políticas públicas na área social, principalmente nos setores da saúde e educação: mecanismos de avaliação, formas de coordenação administrativa e financeira, avanço do controle social, programas voltados à realidade local e ações intersetoriais;

4. Ocorreu um fortalecimento da idéia de planejamento, especialmente PPA, no sentido da valorização de uma proposta mais integradora de áreas a partir de programas e projetos. Neste contexto, alguns estados trouxeram inovações importantes, como a regionalização e a utilização de indicadores para nortear o plano pluri-anual;

5. Por fim, cabe ressaltar o papel importantíssimo ocupado pelo programa de governo eletrônico no âmbito da reforma gerencial, cujos resultados são excelentes em termos de organização da informação, redução de custos e aumento da transparência nas compras governamentais, reduzindo o potencial de corrupção. Entre as dimensões do projeto governo eletrônico, a que teve menos avanços até então foi a que lida com a interatividade com os cidadãos, em prol da maior accountability.

Esta caracterização da evolução da gestão pública nos fornece um bom quadro analítico para avaliarmos a transição de modelos de policiamento que vem ocorrendo, atualmente, no Brasil. Uma boa compreensão deste processo de transição foi exposta em um estudo realizado por Skogan e Frydl, em 2004, como o objetivo de avaliar os resultados de diferentes estratégias de policiamento utilizadas nos Estados Unidos. Estas estratégias foram distribuídas segundo dois eixos principais: a focalização do objeto alvo da ação, onde a evolução é sair de uma ação não focalizada para uma ação focalizada sobre o problema abordado, e a ampliação do conjunto de estratégias de policiamento utilizadas, onde a evolução é superar uma perspectiva reativa restrita apenas ao reforço da lei e passar para uma perspectiva mais abrangente que inclui também uma aproximação da polícia com a comunidade e a realização de ações sociais de cunho preventivo para atuar nas causas do problema.

No contexto da estratégia tradicional, onde a focalização é inexistente e a estratégia envolve apenas o reforço da lei, a pesquisa concluiu que não existem evidências empíricas de que a adoção desta estratégia leva a resultados efetivos em relação à redução da incidência criminal. Por outro lado, a pesquisa encontrou fortes evidências empíricas indicando que o policiamento orientado a problemas, marcado pela focalização da ação e pelo uso de um

conjunto diversificado de estratégias orientadas para a solução dos problemas abordados, efetivamente contribuiu para a redução da criminalidade.

Figura 1: Efetividade das Estratégias de Ação Policial (EUA / 2003)



Fonte: Skogan e Frydl (2004)

Esta transição dos modelos de policiamento traz a proposta de que a concepção de segurança pública como uma guerra, onde cada brasileiro é considerado um inimigo interno em potencial, fosse substituída por uma concepção que perceba o problema da segurança pública como resultante de problemas sociais, valorizando os direitos humanos e a cidadania, a expansão da responsabilização pela segurança pública para além dos órgãos policiais e a gestão científica das políticas de segurança pública. Desta forma, cabe salientar que enquanto na gestão orientada por resultados a principal estratégia de intervenção é a prevenção, ou seja, a promoção de mudanças nas condições que fazem do crime um problema recorrente, na estratégia tradicional de policiamento a estratégia principal é o empreendimento de respostas reativas aos incidentes já ocorridos.

Podemos compreender esta transição dos modelos de policiamento como um avanço dos princípios do gerencialismo, que valorizam uma gestão orientada

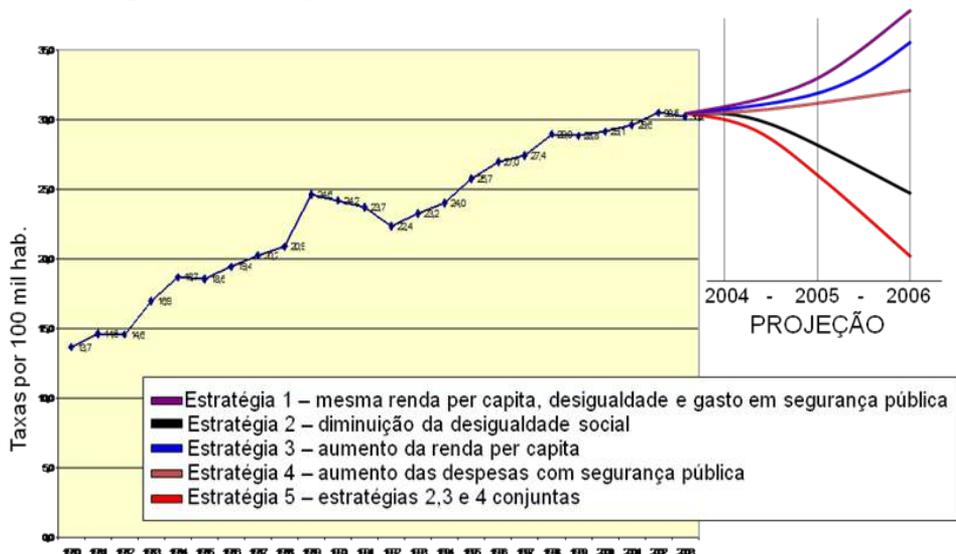
por resultados, sobre os pilares da estratégia tradicional de policiamento, que estão assentados na gestão burocrática e patrimonialista. Cabe ressaltar que utilizamos a palavra avanço e não substituição, pois o processo de evolução da gestão pública no Brasil tem caminhado muito mais no sentido da acomodação dos princípios dos vários modelos de gestão pública na efetivação prática da gestão. Esta acomodação é viabilizada pelo fato de que nenhum dos modelos de gestão tem a sua estrutura implantada por completo, ou seja, partes dos distintos modelos vão conseguindo coexistir num mesmo ambiente de gestão.

Como podemos perceber, a transição dos modelos de policiamento constitui uma transição de formas de percepção do problema da segurança pública, suas causas e seus efeitos, e, portanto, também das estratégias e princípios morais a serem observados na busca da solução do problema. Esta transição envolve uma mudança cultural onde a motivação e o esforço dos profissionais de segurança pública para captar, compreender e exercitar os princípios do novo modelo de policiamento depende, tanto das diretrizes de comportamento estabelecidas pelo órgão onde ele trabalha, quanto dos seus interesses particulares, da sua inserção em diferentes grupos sociais com distintas formas de percepção da realidade, das suas experiências profissionais e, por fim, do contexto organizacional onde ele atua diariamente. Estes diversos fatores, tanto podem facilitar a implementação desta transição quanto podem colocar obstáculos para a sua efetiva consolidação.

Em consonância com estas conclusões do estudo de Skogan e Frydl, tivemos, no ano de 2003, um estudo empírico sobre a realidade brasileira que evidenciou que a efetiva solução dos problemas de segurança pública nunca resultará apenas do aumento do montante de recursos gastos pelos órgãos de segurança pública (Cerqueira e Lobão). Baseados em informações sobre os fatores associados à incidência de homicídios em São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, entre 1980 e 2003, concluíram que o aumento das despesas com segurança pública não está relacionado estatisticamente à redução da incidência de homicídios. Dos fatores considerados na análise, a redução da desigualdade social foi o único fator relacionado diretamente à redução da incidência de homicídios. Isto nos remete à reflexão de que para alcançar resultados efetivos, não basta aumentar o volume de recursos financeiros investidos, é preciso analisar as alternativas de intervenção e investir os recursos conforme as relações entre custo e benefício encontradas para cada alternativa. Este ponto remete à importância do trabalho do analista criminal que fornece os subsídios para a tomada de decisão quanto ao investimento a ser realizado. Por fim, a pesquisa destaca a necessidade de trabalhar com estratégias de intervenção que ultrapassam o âmbito das ações tradicionais

de polícia, pois a melhor perspectiva de resultado foi observada quando reunimos todas as estratégias de ação de forma conjunta – realização de ações policiais, redução na desigualdade social e aumento da renda per capita.

Figura 2 – Projeção das Taxas de Homicídios (2004 a 2006)



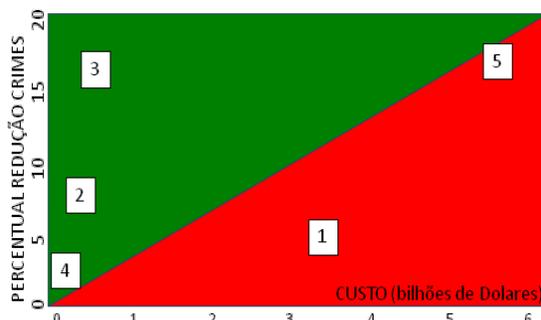
Fonte: IPEA

Figura 3 – Avaliação de Custos e Benefícios de Programas Visando a Retirada de Crianças da Vida Criminosa

| Custo/Efetividade Período: 30 anos | Visitas a Famílias em Situação de Risco | Capacitação de Pais cujos Filhos Apresentam Problemas | Programa nas Escolas de Incentivo à Entrada na Universidade | Supervisão de Delinquentes Fora da Prisão | Encarceramento |
|---|--|---|---|---|----------------|
| Custo por Participante | \$29,400 | \$3,000 | \$12,520 | \$10,000 | \$16,000 |
| Dolares gastos por Crime Prevenido | \$89,035 | \$6,531 | \$3,881 | \$13,899 | \$12,000 |
| Crimes Prevenidos por Milhão de Dolares Gastos | 11 | 157 | 258 | 72 | 83 |

1. Visitas a Famílias em Situação de Risco
2. Capacitação de Pais Cujos Filhos Apresentam Problemas
3. Programas nas Escolas de Incentivo à Entrada na Universidade
4. Supervisão de Delinquentes Fora da Prisão
5. Encarceramento

Fonte: RAND – Diverging Children from a Life of Crime (1998)



Outro estudo que também apresenta resultados que caminham no mesmo sentido das conclusões de Skogan e Frydl, foi realizado pela Rand Corporation, em 1998, avaliando os custos e benefícios de diferentes programas visando a retirada de crianças da vida criminosa. A partir de uma análise do número de crimes prevenidos por milhão de dólares gastos, identificou-se que a política mais eficiente foi o incentivo às crianças que estavam nas escolas à entrarem na universidade (258 crimes prevenidos / R\$ 1 milhão). Esta política, de cunho fundamentalmente social, teve um resultado bem mais eficiente que as políticas ressaltadas pela estratégia tradicional, por exemplo, o encarceramento (83 crimes prevenidos / R\$ 1 milhão) e a supervisão dos delinquentes fora da prisão (72 crimes prevenidos / R\$ 1 milhão).

Princípios da Gestão Orientada por Resultados

A concretização da gestão orientada por resultados tem como uma de suas bases o monitoramento contínuo da situação da segurança pública, buscando identificar os problemas a serem abordados, as causas dos problemas a serem focadas pelas políticas e ações e o monitoramento dos resultados alcançados pelos “remédios” administrados. Na efetivação deste monitoramento, o analista criminal ganha um papel de fundamental importância.

Em relação à dinâmica de trabalho do analista criminal, podemos, de uma forma didática, dividi-la em 4 etapas: (1) Sistematizar e analisar dados de segurança pública buscando identificar padrões de incidentes; (2) Submeter esses padrões a uma profunda análise buscando identificar suas causas; (3) Identificar formas de intervir nas relações causais encontradas para cessar a ocorrência dos incidentes; e (4) Avaliar o impacto das intervenções e caso identifique uma ausência de impacto, começar todo o processo novamente. Cabe salientar que, no contexto do policiamento orientado a problemas, as formas de intervenção devem ser concebidas de forma ampla, não se restringindo apenas às ações tradicionais de polícia, e, por outro lado, o fluxo de trabalho de análise necessariamente envolve a contínua coleta de novos dados e a sistematização de novos relatórios que podem resultar em mudanças radicais nas ações que já vêm sendo executadas.

Para a análise criminal ser mais eficiente, as quatro etapas expostas acima precisam ser aplicadas a um problema focalizado. Dois pontos merecem destaque quando se discute a questão da focalização das ações: a valorização de uma perspectiva local de ação e a focalização de tipos criminais específicos para intervenção. A perspectiva local atribui ao analista criminal maior capacidade para investigar e identificar as causas do problema abor-

gado. Esta orientação do trabalho em uma perspectiva local propõe que o analista criminal converse com os policiais sobre como eles concebem seu trabalho, participe diretamente de atividades desenvolvidas pelos órgãos de segurança pública, troque informações com profissionais das empresas de segurança privada, crie uma rede com analistas criminais das regiões vizinhas, colete informações diretamente com agressores e vítimas e busque contribuir para aprimorar os processos de coleta de informação. Desta forma, o diagnóstico realizado garante a utilização do recurso público com mais efetividade, eficiência e eficácia.

A focalização nos tipos criminais permite ao analista especificar as causas particulares, os atores e as dinâmicas de cada tipo de crime, permitindo uma análise mais acurada do fenômeno criminal. Caso esta focalização não seja realizada e se considere como problema uma categoria criminal ampla, por exemplo, roubo, torna-se difícil identificar as causas do problema. Cada tipo de roubo – roubo em estabelecimento comercial, roubo em residência, roubo em transporte coletivo, roubo de carga, dentre outros – possui suas causas específicas, resulta de diferentes motivações e envolve atores distintos em termos do seu conhecimento, habilidade e organização. Assim, salientamos que cada tipo criminal específico tem causas particulares e recomendamos que as intervenções sejam focalizadas em cada um desses tipos separadamente.

O quadro abaixo expõe de forma detalhada as diferenças existentes entre o típico trabalho realizado pelos analistas criminais no contexto da estratégia tradicional de policiamento e no contexto da gestão orientada por resultados. Diante de um problema público, que em nosso caso são os acidentes, incidentes, desordens, incivildades, conflitos e violências, o analista criminal orientado pelos pressupostos da estratégia tradicional faria uma análise para identificar os padrões de incidência produzindo informações que orientariam o gasto de recursos na realização de ações que envolveriam basicamente correr atrás de quem cometeu o crime e vigiar criminosos em potencial para que eles não cometam crimes. A grande diferença trazida pela gestão orientada por resultados é fazer com que o analista criminal passe a buscar produzir subsídios para orientar ações e políticas a serem empreendidas nas causas do problema dentro de uma visão preventiva. Assim, a estratégia passa a ser a aplicação de “remédios” no sentido de reduzir os fatores sociais, que colocam as pessoas nesse grupo de criminosos em potencial. Cabe salientar que numa sociedade que possui condições extremas de desigualdade social como a brasileira, este grupo a ser vigiado possui dimensões que inviabilizam a efetividade de qualquer resposta que proponha simplesmente vigiar os criminosos em potencial.

A transição dos modelos de policiamento impacta também o trabalho do analista criminal no tocante a avaliação de resultados. Na estratégia tradicional, o desconhecimento existente sobre as reais causas da criminalidade inviabiliza a efetiva identificação de uma associação entre as ações realizadas pela polícia e os resultados alcançados em termos da redução da criminalidade. Fica sempre a dúvida: a queda da criminalidade foi causada pela ação da polícia ou pelo aumento do número de pessoas empregadas, aumento do acesso das pessoas à educação, redução do preço da droga, diminuição da taxa de natalidade, aumento das ações empreendidas pela sociedade civil no sentido de promover o respeito aos direitos humanos, ? Inúmeros fatores sociais impactam diretamente na incidência da criminalidade em uma sociedade e todos estes fatores precisam ser avaliados para sabermos o que efetivamente levou a redução da criminalidade. Assim, no contexto da estratégia tradicional podemos no máximo trabalhar com indicadores de eficácia (o que foi feito) e eficiência (quanto custou realizar o que foi feito) na avaliação de resultados. Já no contexto da gestão orientada por resultados, passamos a poder avaliar a efetividade das ações (o resultado daquilo que foi feito no problema abordado).

Figura 4 – Esquema Explicativo da Análise Criminal



Fonte: Elaboração Própria

No trabalho de identificação das causas, o analista criminal deve sempre buscar orientações de abordagens já realizadas em outros contextos sociais e regiões. No entanto, cabe salientar que o fato deste conhecimento ter sido

demonstrado como verdadeiro nestes outros contextos e outras regiões não faz com que ele seja necessariamente verdadeiro no contexto de trabalho do analista criminal. Por esta razão, o analista criminal efetivará um procedimento de coleta de dados envolvendo os pontos abordados por estas abordagens anteriores para identificar quais fatores sociais podem ser efetivamente destacados como responsáveis pelo problema que ele está analisando.

Dentre as abordagens que podem ser utilizadas no trabalho de análise criminal, destacamos a Ecológica do Crime através das suas três principais correntes teóricas: Teoria das Atividades Rotineiras, a Teoria dos Lugares Desviantes e a Teoria da Desorganização Social. A escolha da abordagem Ecológica do Crime se deve ao fato de que ela analisa os processos sociais através da perspectiva comunitária enfatizando conceitos epidemiológicos, biológicos e geográficos na explicação da distribuição das taxas de crime. Estas três correntes teóricas têm como pano de fundo o tema da ordem social. Cada uma destas teorias privilegia um aspecto específico da circunstância ligada à ocorrência do crime – a Teoria das Atividades Rotineiras abre espaço para a inserção dos conceitos da Escolha Racional, a Teoria dos Locais Desviantes abre espaço para a inserção das características do ambiente físico como um elemento importante na explicação do crime e a Teoria da Desorganização Social abre espaço para a importância da Identidade Social como fundamento do controle social sobre a criminalidade. Segue abaixo, uma descrição sucinta destas três correntes teóricas.

A revisão da abordagem Ecológica do Crime apresentada abaixo tem como objetivo principal destacar que o trabalho de análise criminal nunca pode se restringir apenas à lógica ingênua de verificar se o recurso empregado pelos órgãos de segurança pública afeta a incidência criminal. Vários são os fatores associados ao incremento ou diminuição da incidência. Desta forma, independentemente de termos órgãos policiais bem equipados e profissionais qualificados, todos estes outros fatores associados à desorganização social, à existência de lugares predispostos a condição de desviantes e à presença de vítimas e agressores em potencial afetam diretamente a incidência criminal. Por esta razão, um bom trabalho de análise criminal sempre deve considerar os diversos fatores que influenciam positivamente ou negativamente na incidência criminal.

Teoria das Atividades Rotineiras

Com base nos pressupostos da escolha racional, Felson (1997), argumenta que a vítima tem um papel importante na determinação da circunstância do crime e que a identificação dos fatores ambientais que facilitam a ação cri-

minosa constitui um dos pontos fundamentais da pesquisa sociológica nesta área. A existência do crime está baseada na conjugação espacial e temporal de três elementos: ofensores motivados, disponibilidade e vulnerabilidade dos alvos potenciais. A vulnerabilidade teria como principal determinante a ausência da vigilância informal capaz de conter o crime. Segundo Felson, a forma de estruturação da sociedade moderna incentiva a atividade criminosa, pois oferece uma multiplicidade de oportunidades de ação ilegal, ligada principalmente à expansão da produção de bens duráveis leves e à dispersão dos locais de atividade econômica para longe das áreas residenciais.

Os princípios da escolha racional são utilizados na construção da cena do crime, onde surpresas estão estruturadas no mundo físico. Estas surpresas se relacionam tanto às situações de exposição da vítima quanto às situações de oportunidade de ação do criminoso. Segundo os princípios da escolha racional, as pessoas tendem a seguir o caminho mais curto, gastar o menor tempo possível e utilizar os meios mais fáceis para alcançar seus objetivos. Deste modo, o raciocínio dos criminosos constitui basicamente em buscar alvos mais fáceis e óbvios, enquanto as vítimas buscam as formas mais simples de reduzir suas chances de vitimização. Concluindo, o princípio do menor esforço levaria ao princípio da escolha do alvo mais óbvio.

A criminologia pode ser compreendida, como uma ciência do mundo físico, baseada na explicação do movimento das pessoas, suas interações e reações resultantes destas. O avanço do sistema de transporte nas últimas décadas levou à dispersão das áreas urbanas dedicadas ao trabalho, a residência, a escola, ao lazer e as compras. A visão tradicional da cidade como um conjunto de comunidades perdeu espaço, assim como a própria vida em comunidade existente dentro da cidade. As ruas passaram a pertencer a todo mundo sem serem vigiadas por ninguém, exceto por um oficial de polícia ocasional que não sabe de qualquer modo a quem pertence aquele espaço. Deste modo, as ruas passaram a ser local de exposição das vítimas ao risco, pois existe cada vez menos espaço para o processo de vigilância informal característico da vida em comunidade.

Felson finaliza seu argumento propondo que estamos vivendo um processo de mudança onde as cidades estão, cada vez mais, deixando de ser uma coleção de comunidades para se tornarem uma coleção de centros comerciais e residenciais fechados. O fato de existir um controle maior sobre as oportunidades de atividade criminosa dentro destes centros leva a uma mudança profunda no papel da polícia e nas bases ecológicas para a ação criminosa.

De forma sintética, esta teoria lida com as causas da situação imediata para a ocorrência dos crimes e estipula que um crime resulta da conjugação de três elementos: uma vítima disponível, um agressor em potencial e a ausência de guardiões. Para cada um destes três elementos do triângulo interno, existe um controlador responsável por executar ações que podem diminuir a possibilidade de ocorrer o crime. Para o ambiente, o controlador é o gerente e reúne aqueles que têm responsabilidade de controlar o comportamento em um local específico, por exemplo, o motorista do ônibus, o professor na escola, o dono do bar, o dono da pensão ou o comissário de bordo. Para os agressores, o controlador é o manipulador, alguém que conhece bem o agressor e está em uma posição para exercer controle sobre ele e suas ações. Alguns exemplos de manipuladores são parentes, professores, amigos e companheiros. Por fim, para as vítimas, o controlador é o guardião, usualmente pessoas protegendo a si mesmas ou aos membros de suas famílias, amigos e companheiros de trabalho, além da polícia e dos serviços de segurança privada. Entender como os problemas são criados a partir de oportunidades nos ajuda a pensar em como orientar os controladores no sentido de fazer com que os agressores não agridam novamente, ajudar as vítimas a reduzir às possibilidades de se tornarem alvos e mudar ambientes para reduzir fatores que facilitam a ocorrência de problemas, sejam escolas, bares ou estacionamentos.

Figura 5: Teoria das Atividades Rotineiras: Triângulo Criminal



Fonte: Elaboração própria

Teoria dos Lugares Desviantes

Esta teoria parte do pressuposto de que as características das populações não conseguem por si só explicar a variação das taxas de crime entre as diferentes regiões, sendo necessário levar em conta as condições físicas destas regiões. Segundo Stark (1987), existem cinco aspectos que caracterizam as áreas urbanas como lugares desviantes: densidade demográfica, pobreza, mistura do tipo de utilização da área urbana, variação na composição da vizinhança e a degradação da área urbana. A conjugação destes cinco fatores leva à quatro processos sociais diferentes: (1) cinismo moral entre os residentes de uma mesma área; (2) aumento nas oportunidades de crime; (3) aumento na motivação para a ação desviante; (4) diminuição no controle social. Esta teoria propõe uma forma de analisar como a conjugação destes quatro processos irá resultar num aumento da atração de pessoas e atividades desviantes para uma região e num aumento da intensidade do grau de desvio destas atividades.

Quanto maior a densidade populacional de uma região, maior seriam as possibilidades de associação das pessoas predispostas para a ação desviante e maior o cinismo moral dentro da comunidade. Como seria mais difícil manter as aparências nas comunidades mais densas, surgiria um sentimento generalizado de que as outras pessoas seriam sempre piores do que pretendem ser. A associação da densidade populacional com a pobreza e o conseqüente aumento no tamanho das famílias teria, por outro lado, dois impactos significativos no incremento das ações criminosas em uma comunidade. Primeiro, as crianças tenderiam a passar mais tempo fora da supervisão dos pais e das escolas, estando mais freqüentemente em situações de tentação e oportunidade para o cometimento de ações desviantes. A implicância da redução no grau de supervisão das crianças seria uma diminuição nos resultados alcançados no processo de sua socialização, o que reduz o nível de conformidade a que elas se submeteriam. O nível de conformidade é reduzido tanto por razões materiais, devido as crianças terem pouco a perder, quanto por razões morais, devido a não terem internalizado os valores sociais. Segundo, o aumento do tamanho das famílias levaria ao aumento do número de conflitos entre as famílias membros da comunidade, diminuindo a ligação entre elas e o controle social derivado da vida em comunidade.

Dois outros fatores seriam também importantes na determinação dos lugares desviantes: a mistura no tipo de utilização da área urbana e a variação na composição da vizinhança. A conjugação de áreas residenciais, comércio, trabalho e lazer, levaria ao aumento da exposição das pessoas a lugares de

oportunidade para o desvio. Já a troca constante de pessoas que residem numa região reduziria a ligação entre as famílias, pois existe um decréscimo na oportunidade das pessoas estabelecerem ligações entre elas. A redução nos laços comunitários derivada da conjugação destes dois fatores levaria a uma redução nas formas de controle social. As comunidades estão desorganizadas e fracas para lutarem por seus interesses num nível político mais elevado e, ao mesmo tempo, teriam menos capacidade de exercer um controle social informal, pois não existe um reconhecimento mútuo entre os membros da comunidade.

Finalmente, a última característica marcante dos lugares desviantes seria a degradação do ambiente urbano. A degradação funcionaria como um estigma sobre os membros da comunidade, não apenas refletindo o status de seus membros, mas conferindo status a eles. A presença do estigma resultaria, deste modo, numa redução da conformação das pessoas às regras sociais. As pessoas mais convencionais tenderiam a se mudar destas áreas, gerando um processo de concentração de pessoas tendenciosas ao desvio com baixa moral, podendo tanto ocupar o papel de vítima quanto de agressores. A polícia também seria levada a agir diferentemente devido à presença do estigma. Teria uma ação mais leniente nestas áreas, agindo apenas quando chamada, deixando de procurar violações ou agir preventivamente. Esta ação da polícia levaria, por outro lado, a um aumento do cinismo moral, pois as pessoas verificariam que as atividades desviantes nem sempre seriam punidas, perdendo o respeito pelos padrões morais. Por fim, esta ação da polícia resultaria num aumento da atração de pessoas tendenciosas para o desvio para estas regiões. Quanto maior a visibilidade do crime e do desvio, mais parece aos membros da comunidade que este tipo de atividade é segura e recompensadora.

Teoria da Desorganização Social

Shaw et al. (1929) e Shaw e McKay (1942) propõem que existem três principais fatores estruturais relacionados com a criminalidade: baixo status sócio-econômico, heterogeneidade étnica e mobilidade residencial. A combinação destes padrões macro-sociais de desigualdade de residência leva à concentração ecológica de características de desvantagem em certas comunidades. Este fato foi identificado como efeito de concentração, resultante do conjunto de oportunidades e limitações usufruídas pelos residentes de uma região em termos de acesso a empregos, escolas de qualidade, famílias estruturadas e a exposição a modelos de papéis sociais convencionais. O efeito de concentração cria barreiras estruturais e culturais que

enfraquecem a ordem social e o controle sobre a atividade criminosa na sociedade. A combinação da pobreza urbana com a quebra da estrutura familiar está muito mais presente, por exemplo, entre os negros norte-americanos do que entre os brancos, mas seu efeito independe da raça. A quebra da estrutura familiar, o desemprego dos homens e a maior presença das mulheres como chefe de família, estão ligadas à presença da criminalidade independente da renda, raças, região, densidade populacional, desemprego, privação econômica, etc.

Segundo Bursik e Grasmick (1993), assistimos a uma transformação social das cidades nos anos oitenta que resultou num aumento da concentração espacial dos segmentos marginalizados da população urbana: famílias grandes, pobres e chefiadas por mulheres. Estes setores marginalizados são altamente vulneráveis a influências de mudanças estruturais na economia das cidades – mudança na produção de bens de consumo para a produção de bens de serviço, aumento da polarização na distribuição de renda e diminuição proporcional do setor industrial nas cidades.

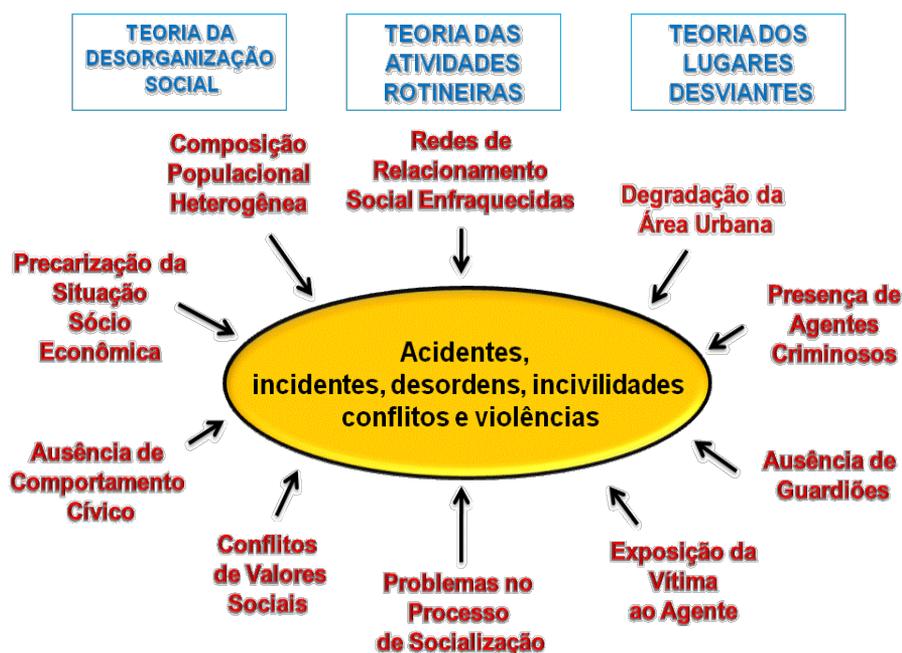
O conceito de desorganização social está ligado à inabilidade de uma comunidade de garantir a realização de valores comuns de seus membros, resultando na incapacidade de realizar um controle social efetivo. As dimensões estruturais da desorganização social estão baseadas na interdependência de redes sociais dentro de uma comunidade e no grau de supervisão que a comunidade é capaz de exercer sobre seus membros. Estas redes sociais podem ter caráter informal (ligações intergeracionais, identidade do grupo e anomia) ou formal (participação em organizações sociais e estabilidade institucional). Deste modo, a teoria da desorganização social está baseada num modelo sistêmico onde a base das redes sociais é a vida familiar e o processo de socialização. A organização e a desorganização social são fins opostos de um mesmo *continuum* formado pelas redes de controle social.

O conceito de desorganização social se enriquece na medida em que consideramos as forças estruturais e políticas externas mais amplas que influenciam as comunidades, pois estas são diretamente ligadas à deterioração das condições de controle. Deste modo, podemos entender que forças macro-sociais (segregação, migração, discriminação e transformações econômicas) interagem com fatores do âmbito comunitário (instabilidade residencial, concentração de pobreza e quebra da estrutura familiar), impedindo o processo de organização social.

Pobreza, heterogeneidade, anonimato, descrédito mútuo e instabilidade institucional impedem a comunicação entre os membros de uma comunidade, intensificando o processo de diversificação cultural e obstruindo o processo de formação de valores comuns e de identidade no grupo. É própria das comunidades desorganizadas a criação e a perpetuação de subculturas e a criação de uma cultura geral baseada na tolerância para o desvio e para o crime. Não que a violência seja considerada algo desejado, mas é algo tolerado e esperado como parte da vida cotidiana. Os valores culturais comuns mais amplos deixam de ser relevantes na medida em que se inviabilizam.

As três correntes teóricas analisadas apontam pelo menos 10 fatores ambientais (figura abaixo) associados à incidência de crimes, acidentes, incidentes, desordens, conflitos e incivildades. Percebemos, desta forma, não só a amplitude do universo de fatores sociais que o analista criminal deve ter conhecimento para orientar o planejamento de uma política pública, mas também como é limitada a capacidade da polícia de produzir algum resultado efetivo sobre o problema da criminalidade. Dos 10 fatores sociais destacados, a polícia só tem capacidade de intervir diretamente em 3 deles: presença de agentes criminosos, ausência de guardiões e exposição da vítima ao agente criminoso.

Figura 6 – Fatores Determinantes da Desordem a partir da Teorias Ecológicas



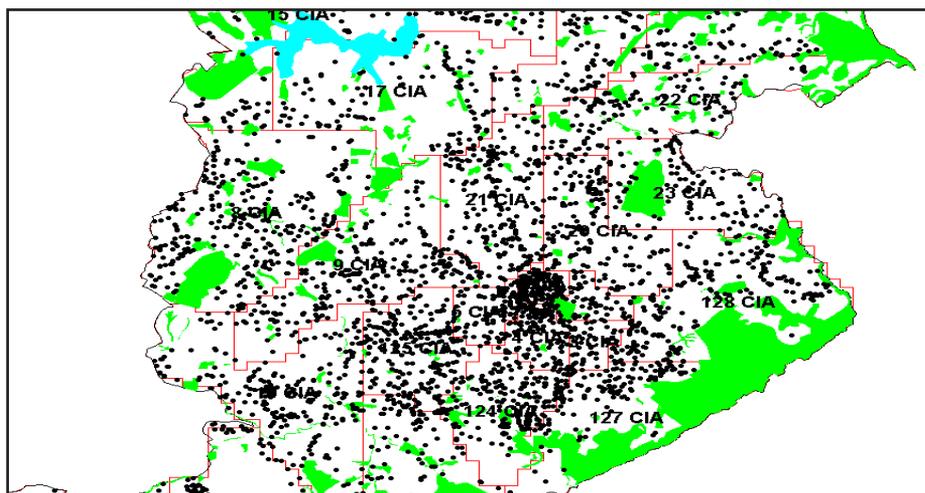
Fonte: Elaboração Própria

Uso do Geoprocessamento em Segurança Pública

Um bom exemplo da efetivação prática do trabalho do analista criminal no âmbito da gestão orientada por resultados envolveu o planejamento e implementação do programa Fica Vivo em Belo Horizonte (MG), no início dos anos 2000. A efetivação deste programa envolveu uma parceria entre a Universidade Federal de Minas Gerais, o Governo do Estado de Minas Gerais, principalmente os órgãos de segurança pública, a Prefeitura de Belo Horizonte, envolvendo órgãos responsáveis pela intervenção nos fatores sociais que causam a violência e criminalidade, o Ministério Público e a sociedade civil. Esta parceria facilitou a implementação de um programa onde, não apenas buscou-se atuar diretamente sobre os criminosos, mas também implementou-se uma série de políticas sociais visando promover a qualidade de vida da população residente nas regiões que foram foco do programa visando reduzir o número de criminosos em potencial.

De modo sintético, o trabalho de análise criminal no sentido do desenho do programa envolveu as seguintes etapas. Primeiro, diante de um quadro complexo de distribuição dos homicídios na cidade de Belo Horizonte (Figura 7), verificou-se a necessidade de identificar as regiões onde o problema estava mais concentrado (Figura 8). O passo seguinte foi a realização de diagnósticos mais qualificados sobre a incidência de homicídios nestas regiões onde o problema estava mais presente, tanto em termos da identificação dos padrões de incidência no tempo e no espaço (Figuras 9 e 10) quanto em termos da identificação das causas da incidência dos homicídios (Figura 11).

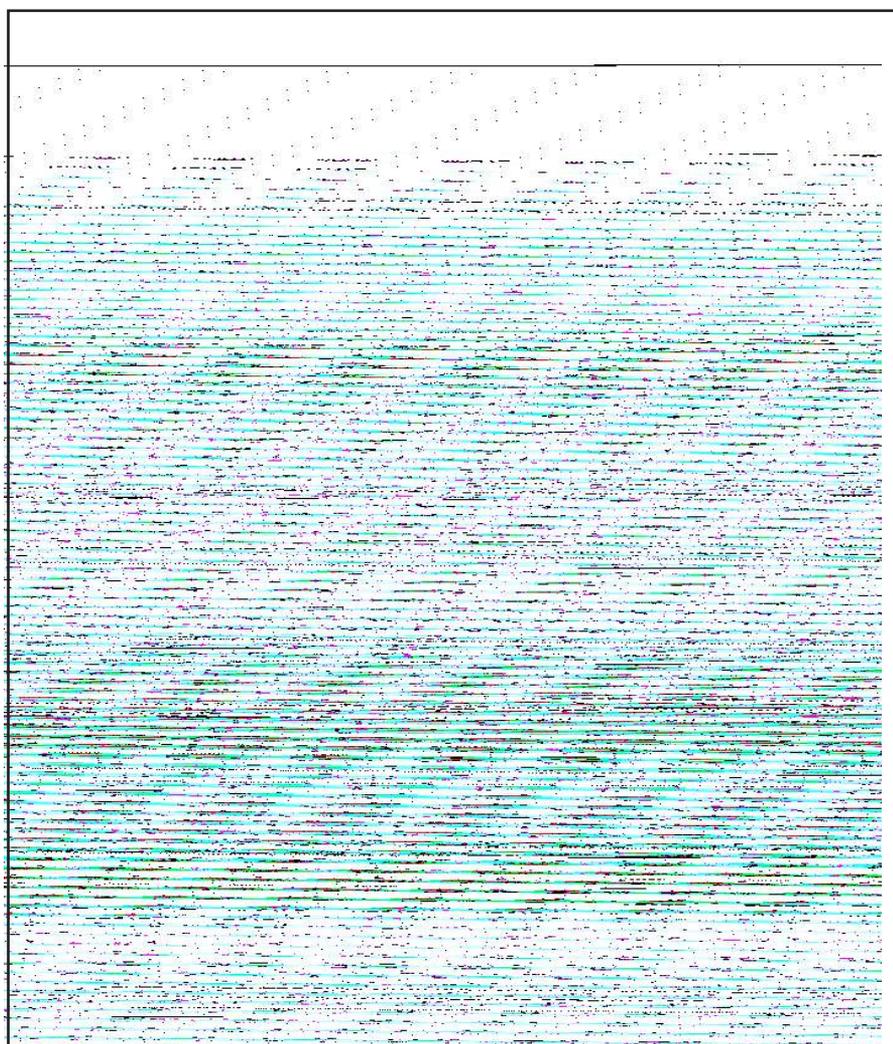
Figura 7: Distribuição dos Homicídios em Belo Horizonte



Fonte: UFMG / CRISP

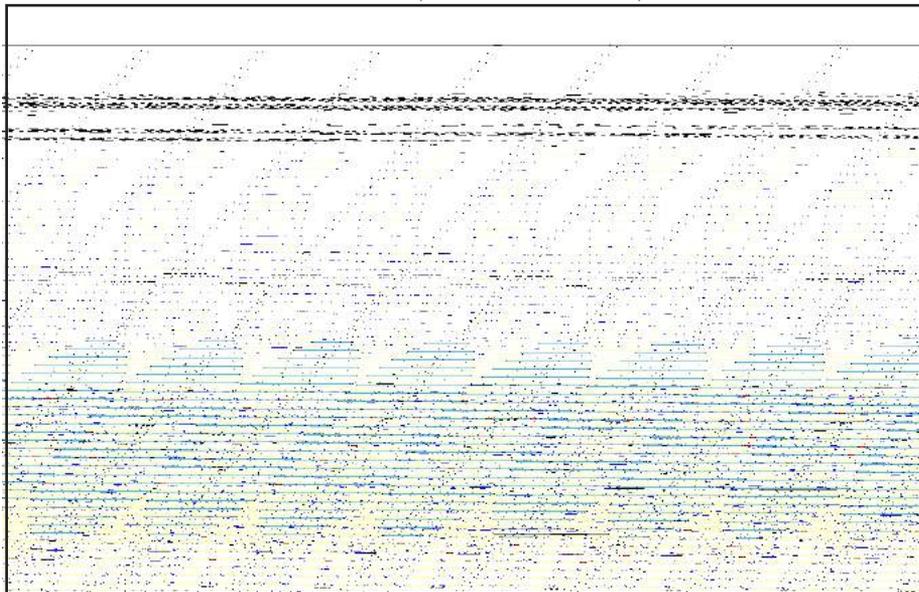
No tocante a identificação dos padrões de incidência, a localização das residências dos homicidas e das vítimas permitiu localizar as principais áreas de risco. Cabe salientar que uma análise da distância entre as residências das vítimas e dos homicidas nos mostrou que, em grande parte dos casos de homicídio, esta distância não ultrapassa 300 metros. Cabe ainda ressaltar que o mesmo fenômeno da concentração espacial da incidência da criminalidade observada na cidade também foi encontrado no interior destas regiões identificadas como tendo alta criminalidade. Assim, a intervenção em regiões envolvendo apenas alguns quarteirões permitiria a solução do problema.

Figura 8: Pontos de Concentração da Incidência de Homicídios em Belo Horizonte



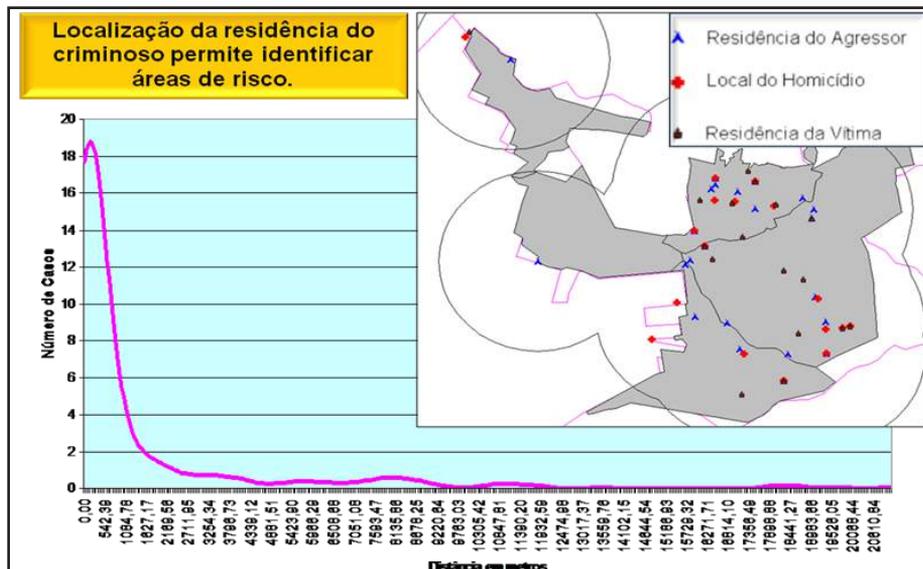
Fonte: UFMG / CRISP

Figura 9: Concentração dos Homicídios no Interior dos Conglomerados mais Violentos (Cafezal: 1995/99)



Fonte: UFMG / CRISP

Figura 10: Análise da Distância entre a Residência da Vítima e do Agressor

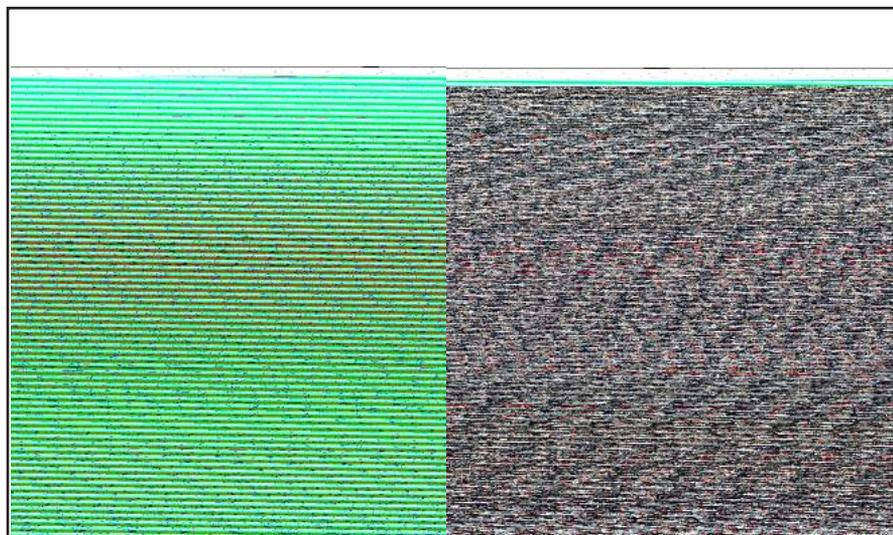


Fonte: UFMG / CRISP

Por fim, a elaboração do diagnóstico para implementação do programa envolveu a identificação dos diversos fatores sociais que estariam relacionados diretamente com a alta incidência de homicídios nas diversas regiões de alto risco. Cada região possui uma dinâmica social específica e, por esta razão,

foi necessário realizar um diagnóstico específico das causas da incidência de homicídios em cada região. A elaboração deste tipo de diagnóstico envolve um trabalho bastante complexo incluindo discussões com os membros da comunidade residente nas regiões, a identificação das condições do ambiente urbano em termos da sua degradação e a identificação do fluxo de pessoas. A figura abaixo traz uma das técnicas de identificação das causas utilizadas, envolve o uso de fotos da cidade para ajudar no sentido de identificar as causas da criminalidade. Neste caso, identificou-se, por exemplo, que a estação rodoviária, prédio maior localizado acima do primeiro círculo no alto da figura, é um fator que atrai o problema da incidência da criminalidade.

Figura 11: Uso de Fotografias na Análise Criminal



Fonte: UFMG / CRISP

A implementação do programa Fica Vivo teve início em 2002, tendo como principal objetivo a redução do número de homicídios. Como região piloto do programa foi escolhido o aglomerado suburbano Morro das Pedras, que é constituído pelas vilas São Jorge, Alpes, Antena, Pantanal, Santa Sofia, Cascalho e Leonina. Para atingir seu objetivo o programa envolveu a realização de ações visando melhoria das relações familiares e comunitárias e ações imediatas no controle da criminalidade. Essas ações foram estruturadas nos Grupos de Intervenções Estratégicas (GIE) e de Proteção Social (GPS). O primeiro grupo responsável por reprimir o crime através da ação rápida na prisão e condenação dos criminosos e apreensão constante e eficiente de armas e drogas. O segundo grupo responsável por organizar atividades de lazer e ensino para os adolescentes tais como atividades de dança, esporte, cultura e cursos profissionalizantes que visam a melhor inserção no mercado de trabalho.

Visando completar o ciclo de gestão do programa Fica Vivo, a última etapa de trabalho do analista criminal foi avaliar os impactos alcançados pelo programa. A análise apresentada a seguir foi elaborada 5 anos após o início da realização do programa e utilizou uma técnica comparativa abordando os custos da efetividade de diversas políticas de prevenção da violência e criminalidade.

Esta análise nos traz bons subsídios para qualificar nossa compreensão quanto aos resultados alcançados a partir da estratégia tradicional de policiamento e da gestão orientada por resultados. O programa Fica Vivo, exemplo vivo da implementação da gestão orientada por resultados, alcançou um resultado notável ao conseguir um custo de R\$ 645,69 por crime prevenido. Por outro lado, a ação de patrulha de prevenção ativa, exemplo prático da estratégia tradicional de policiamento, pois envolve apenas colocar as viaturas nos locais de alta incidência da criminalidade, mostrou resultados bastante precários, envolvendo o gasto de R\$ 6.916,42 por crime sério prevenido.

Figura 12: Custo Benefício de Distintos Programas de Prevenção da Violência e Criminalidade

| Programas | Reais por crime sério prevenido |
|-----------------------------|--|
| APAC | R\$ 21.109,75 |
| Patrulha de Prevenção Ativa | R\$ 6.916,42 |
| Liberdade Assistida | R\$ 1.459,94 |
| UERÊ | R\$ 18.290,73 |
| Paz nas Escolas | R\$ 1.174,45 |
| Fica Vivo | R\$ 645,69 |
| Bolsa Família | R\$ 11.256,15 |
| PROERD | R\$ 1.682,33 |

Fonte: UFMG / CRISP

Obstáculos para Efetivação da Transição dos Modelos de Policiamento

Mais que obstáculos de ordem técnica, ou seja, a falta de qualificação no âmbito da gestão científica e análise de dados e a necessidade de investimentos vultuosos em estruturas de tecnologia da informação, o principal desafio para a efetiva implementação de uma gestão orientada por resultados está na construção de um novo modelo de ordem social, onde a sociedade assuma de forma plena seus direitos e responsabilidades como ator parceiro

na realização das ações e políticas públicas. O processo de conquista da cidadania pela população nestas últimas décadas, inserido em contexto marcado fortemente pelo individualismo, assumiu uma feição muito mais ligada a conquista de direitos. Neste contexto, a discussão ética relacionada ao fato de que somos responsáveis pela construção do mundo onde vivemos ficou em segundo plano.

Segundo o historiador Blainey, “a probabilidade de sobrevivência da raça humana era maior quando estávamos indefesos contra tigres do que hoje, quando nos tornamos indefesos contra nós mesmos” (2009). O Brasil constitui um dos países que convive atualmente com uma das mais altas situações de desigualdade social no mundo e a indiferença em relação a situação miserável da maior parte da população brasileira tem seu preço. Cada sociedade vive a situação de (in)segurança pública que ela mesma constrói.

Mais do que dizer que nossos políticos são corruptos ou cobrar do governo que resolva o problema da segurança pública, a sociedade deve assumir a sua responsabilidade pelos problemas públicos e buscar mudar os padrões de comportamento dos seus membros, marcadamente individualistas e consumistas, que estão na origem de uma série de problemas que estamos vivendo atualmente na sociedade brasileira. Neste contexto, vale discutirmos a definição de algo que é tão discutido e demandado atualmente pela sociedade civil. Na maior parte das vezes, o termo cidadania é concebido apenas visando garantir o acesso das pessoas àquilo que eles entendem como sendo seu por direito. No entanto, o outro lado da moeda do conceito cidadania, que envolve necessariamente um fortalecimento da responsabilidade das pessoas no sentido da construção e manutenção de uma sociedade justa e igualitária, é sempre deixado de lado. Este novo modelo de ordem social deve ser construído a partir de uma parceria reunindo os órgãos de governo em âmbito nacional, estadual e municipal e a sociedade civil e deve priorizar a promoção dos princípios da justiça, igualdade, fraternidade, igualdade de oportunidades e o respeito e promoção dos direitos humanos. Apesar desta idéia ser muito difundida, a sua efetivação prática possui sérios obstáculos.

Uma das demonstrações claras da inexistência de um esforço efetivamente coletivo no sentido da solução do problema da segurança pública no Brasil e a perpetuação de um modelo de solução do problema pautado segundo a lógica de conflito de interesses foi trazido por um survey aplicado em mais de 64.000 profissionais de segurança pública no Brasil, em 2009, denominado “O que Pensam os Profissionais de Segurança Pública no Brasil”. Esta pesquisa aponta que 38,5% dos profissionais assumem os princípios trazidos pela gestão

orientada por resultados como condição para garantir a eficiência das ações de segurança pública e 33,5% dos profissionais ainda continuam adeptos dos princípios de gestão marcantes do modelo tradicional de policiamento.

Figura 13 – Fatores que Afetam a Aceitação dos Princípios da Gestão Orientada por Resultados

| Fatores que Afetam Positivamente a Aceitação dos Princípios da GOR | Fatores que Afetam no Sentido da Preservação do Modelo Tradicional |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ Experiência Profissional (aumento da idade, do tempo de experiência profissional e das situações em que o policial foi vitimado) ○ Formação em cursos que envolvem princípios da gestão orientada por resultados ○ Aumento da incidência da criminalidade | <ul style="list-style-type: none"> ○ Estar em um cargo superior na hierarquia (oficiais e delegados) ○ Ter passado por curso de formação com mais de 12 meses de duração ○ Ser policial da Região Sul do Brasil ○ Ser policial atuante em municípios do interior |

A tabela acima apresenta os fatores mais associados a aceitação destes princípios de gestão, cabendo destacar, por um lado, que a experiência do profissional, pensada em termos de idade, tempo de trabalho e situação de vitimização do profissional no ambiente de trabalho, promove a aceitação dos princípios da gestão orientada por resultados. Por outro lado, ocupar um cargo em nível superior na hierarquia dos órgãos estaduais de segurança pública promove uma valorização dos princípios tradicionais de policiamento.

Uma das explicações para a resistência dos oficiais e delegados em relação à efetivação plena da gestão orientada por resultados é a decorrente quebra do monopólio da polícia quanto à responsabilidade de resolver o problema e, portanto, a perda do controle sobre a gestão dos recursos públicos direcionados para a área de segurança pública e a perda do poder e prestígio social. Verificamos, desta forma, que a perpetuação de um modelo de policiamento que não tem levado a resultado algum durante várias décadas está assentada no simples fato de que os valores dominantes em nossa sociedade fazem com que as pessoas priorizem muito mais alcançar e manter poder e prestígio do que promover uma situação de vida melhor para toda a coletividade.

Concluimos nosso artigo propondo que a efetivação plena da gestão orientada por resultados depende, portanto, das pessoas resgatarem a sua responsabilidade frente a necessidade de construir uma nova sociedade em um ambiente democrático, envolvendo uma mudança de comportamento de cada um visando:

- superar os valores centrais da sociedade moderna – individualismo e consumismo – e difundir o respeito ao ser humano, fraternidade e promoção da equidade de oportunidades;
- valorizar a seriedade e a importância da escolha dos nossos representantes no ambiente democrático, o voto, alimentada pelo maior número possível de informações sobre eles;
- promover um ambiente de parceria da população com o Estado na execução das ações e política públicas; e
- instaurar um ambiente de cobrança efetiva da atuação dos representantes eleitos direcionada para a atenção às demandas coletivas e para o alcance de resultados.

Por fim, cabe salientar que não estamos defendendo aqui a realização de uma revolução social. A mesma democracia que, atualmente, legitima esta ordem social marcada pela injustiça e pela desigualdade, pode constituir um incrível instrumento de promoção da construção dessa nova sociedade, onde todos os atores sociais, a sociedade civil, os órgãos de governo e as organizações não governamentais, passariam a compartilhar responsabilidades em um mesmo projeto pautado pela busca da melhora efetiva na qualidade de vida da sociedade e não apenas por considerações envolvendo a satisfação de interesses particulares e a busca de poder e prestígio.

Em termos práticos, estas considerações nos apontam que a plena implementação da gestão orientada por resultados envolve dois pontos chave de mudanças que ainda permanecem pouco questionados: no âmbito dos órgãos de segurança pública, a necessidade da inversão da pirâmide hierárquica de comando no ambiente dos órgãos de segurança pública e, no âmbito da sociedade, a necessidade do resgate do debate ético relacionado ao fato de que nós, membros da sociedade, somos responsáveis pela construção do mundo onde vivemos. Só assim poderemos ter um ambiente efetivamente democrático de tomada de decisões e implementação de ações no sentido de promover o melhor resultado para todos.

Artigo

Recebido: 08/04/2010

Aprovado: 17/05/2010

Keywords:

**public safety,
results-oriented
management,
cartography.**

ABSTRACT: The transition of models of policing and, consequently, the consecration of the model of results-oriented management has promoted the widespread use of mapping tools to assist the work of the crime analyst in the development of diagnostics and evaluation of results of policies and actions of public security . In this article, we contextualize this process of transition of models of policing, we discuss in a synthetic form what is the model of results-oriented management and a practical example of using the tools of

cartography and, in the end, we make some comments about the obstacles to full implementation of this new management model. The main idea that guided the preparation of this article was to discuss the current process of diffusion of the model for results-oriented management in Brazil, which comes primarily involving the professional training courses on management and analyze criminal and the investment in a powerful information technology. The full implementation of results-oriented management involves two key changes that remain poorly worked: the need for reversal of the hierarchical pyramid of command in the environment of public safety agencies and the rescue of the ethical debate related to the fact that we, members of society, are responsible for building the world where we live.

Referências

BANCO MUNDIAL. *Monitoramento e Avaliação: algumas ferramentas, métodos e abordagens*. Washington DC, 2004.

CLARKE, R. e ECK, J. *Crime Analysis for Problem Solvers In 60 Small Steps*. Center for Problem Oriented Policing – U.S. Department of Justice, 2003.

DURANTE, M. *Gestão de Burocracias Públicas: um estudo de caso da Secretaria Nacional de Segurança Pública*. Tese de Doutorado em Ciências Humanas. Universidade Federal de Minas Gerais , Belo Horizonte, 2008.

GOVERNO DO BRASIL. *O que pensam os profissionais de segurança pública*. Brasília, 2009.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1982.

SILVEIRA, A. *Prevenindo homicídios: avaliação do Programa Fica Vivo no Morro das Pedras em Belo Horizonte*. Tese de Doutorado em Ciências Humanas. Universidade Federal de Minas Gerais , Belo Horizonte, 2007.

SKOGAN, W. e FRYDL, K. *Fairness and Effectiveness in Policing: the evidence* NRC – Committee to Review Research on Police Policy and Practice, Washington D. C., The National Academies Press, 2004.

TILLEY, N. ; BULLOCK, K. *Crime Reduction and Problem-oriented Policing*. Cullompton, Devon: Willan, 2003.