



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E GESTÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS – FACE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PGA

ANDERSSON PEREIRA DOS SANTOS

**DESEMPENHO DE ORGANIZAÇÕES POLICIAIS: UM ESTUDO A RESPEITO DO
DESEMPENHO DA POLÍCIA FEDERAL**

Brasília – DF
2021

ANDERSSON PEREIRA DOS SANTOS

**DESEMPENHO DE ORGANIZAÇÕES POLICIAIS: UM ESTUDO A RESPEITO DO
DESEMPENHO DA POLÍCIA FEDERAL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Administração da Universidade de Brasília,
como requisito parcial para a obtenção do Grau de
Doutor em Administração Pública.

Orientador: Professor Doutor Adalmir de Oliveira
Gomes.

Brasília – DF
2021

ANDERSSON PEREIRA DOS SANTOS

**DESEMPENHO DE ORGANIZAÇÕES POLICIAIS: UM ESTUDO A RESPEITO DO
DESEMPENHO DA POLÍCIA FEDERAL**

Tese defendida no dia 15 de abril de 2021 perante banca examinadora composta por:

Professor Doutor Adalmir de Oliveira Gomes
Programa de Pós-Graduação em Administração
Universidade de Brasília – PPGA/FACE/UnB
Orientador

Professor Doutor Antônio Isidro da Silva Filho
Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA/FACE/UnB
Universidade de Brasília
Examinador Interno

Professor Doutor Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia
Centro de Administração e Políticas Públicas – CAPP/ISCSP/ULisboa
Universidade de Lisboa
Examinador Externo

Professor Doutor Thiago Ferreira Dias
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública – PPGP/CCSA/UFRN
Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Examinador Externo

Professor Doutor Tomas de Aquino Guimarães
Programa de Pós-Graduação em Administração
Universidade de Brasília – PPGA/FACE/UnB
Examinador Suplente

Brasília – DF
2021

Dedico o presente trabalho à minha mãe, Eli, mulher guerreira, por todo o seu esforço, por toda a sua dedicação e por todo o seu amor, que me possibilitou ser quem eu sou e alcançar os meus sonhos.

Ao meu saudoso pai, Mário, a quem tento honrar sua memória todos os dias, pelas lições de honestidade, de humildade e de vontade de vencer, que me permitiram chegar até aqui.

À minha esposa, Carla, pelo apoio, pela paciência, pela amizade, pela parceria e pelo amor me dispensado.

Às minhas filhas, Lara e Lia, por existirem na minha vida e por me fazerem querer sempre ser uma pessoa melhor.

AGRADECIMENTOS

À Deus, pelo dom da vida e pela sua companhia em todos os momentos da minha existência.

À minha mãe Eli, meu exemplo, meu alicerce, minha amiga. Sem a senhora eu não seria ninguém. Lhe devo tudo que tenho. Muito obrigado!

Ao meu pai Mário, pessoa íntegra, honesta, batalhadora, feliz com a vida, pelo exemplo de vida e por me guiar e proteger todos os dias. Sem o senhor eu não seria ninguém. Saudades!

À minha esposa Carla, minha companheira, meu conforto, meu chamego, pelo amor, pelo apoio, pela parceria, pela compreensão e por ter me dado Larinha e Lia. Sem você não teria conseguido chegar até aqui. Obrigado por não ter me deixado desistir e pela ajuda nas transcrições.

Às minhas filhas Lara e Lia, razões da minha existência, por estarem presentes na minha vida, pelos lindos sorrisos e por entenderem a minha ausência em muitos momentos por conta da elaboração do presente trabalho.

Ao General de Divisão Carlos Roberto de Sousa Peixoto, meu competente e mais que qualificado revisor, por todo apoio, parceria, amizade e, também, pela ajuda nas transcrições.

À Dona Léa, pessoa especial na nossa vida, sempre presente com seu apoio e carinho.

Ao meu orientador, Professor Doutor Adalmir de Oliveira Gomes, exemplo de competência e profissionalismo, pela atenção e paciência, pelos ensinamentos e orientações, sem as quais não teria conseguido chegar até aqui.

Aos Professores, Doutor Antônio Isidro da Silva Filho, Doutor Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia e Doutor Thiago Ferreira Dias, por terem aceitado o convite para participarem da minha banca e por contribuírem com o trabalho, possibilitando a melhoria da pesquisa realizada.

À minha sobrinha Amandinha e à minha irmã Adriana, pelo amor e pelo carinho.

Às tias Caetana e Lurdinha, pelo carinho, pelo amor, pelos cuidados, pela dedicação e pela paciência.

Ao Vovô Pedro, *in memoriam*, pelo carinho e pela lição de vida.

À Ana Dulce, Maria Lúcia, Maria de Lourdes, pelo apoio e amizade, pessoas com quem podemos contar em todas as horas.

Ao Delegado de Polícia Federal Delano Cerqueira Bunn, por todo o apoio e incentivo ao longo do curso, pelas indicações e contatos feitos para viabilizar as entrevistas, bem como por me conceder uma rica entrevista.

Ao Delegado de Polícia Federal Raphael Baggio de Luca, por ter me possibilitado acesso aos dados de estatística de desempenho de polícia judiciária e pelas orientações para compreendê-los, bem como pela confiança em me conceder uma esclarecedora entrevista.

Ao Delegado de Polícia Federal Carlos Alberto Ferreira do Nascimento, pela rica entrevista e pela leitura e revisão do pré-projeto, na longínqua e querida Guiné-Bissau, no momento da seleção para ingresso no Doutorado.

Aos Delegados de Polícia Federal Adriano Gechele de Freitas, Anelise Wollinger Koerich, Bruno Raphael Barros Maciel, Carlos Henrique Oliveira de Sousa, Cecília Silva Franco, Chang Fan, Daniel Coraça Júnior, Elzio Vicente da Silva, Erika Mialik Marena, Fabrício Martins Rocha, Fabrício Schommer Kerber, Geraldo Sávio Accioly Pedrosa, João Vianey Xavier Filho, José Antônio Simões de Oliveira Franco, Maurício Salim Sahade Araújo, Maurício Valeixo Leite, Milton Rodrigues Neves, Rodrigo Carneiro Gomes, Sandro Luciano Caron de Moraes, Sérgio Lúcio Mar dos Santos Fontes, Vanessa Gonçalves Leite de Souza, Victor Barbabella Negraes e William Marcel Murad, pelo apoio e pela confiança em me concederem entrevistas, que possibilitaram compreender com profundidade e riqueza o desempenho da Polícia Federal no exercício da função de Polícia Judiciária da União.

Ao Delegado de Polícia Federal Carlos Frederico Portella Santos Ribeiro, pelas indicações e contatos feitos para viabilizar entrevistas, bem como pelo firme apoio e parceria na gestão da Coordenação de Recrutamento e Seleção.

Aos Delegados de Polícia Federal Luiz Pontel de Souza, Jairo Souza da Silva e Roberto Mário da Cunha Cordeiro, por terem autorizado a realização da pesquisa e acesso aos dados de desempenho de polícia judiciária exercida pela Polícia Federal.

Ao Doutor Valdinar de Araújo Rocha Junior, que muito me auxiliou e incentivou durante a execução do estudo, especialmente no entendimento das análises estatísticas.

Ao amigo Jeovan, colega de curso, companheiro de grupo de pesquisa e parceiro de muitas horas de estudos e trabalho para compreender os meandros e mistérios da elaboração de uma tese, pela ajuda fundamental.

Ao Professor Doutor Tomás de Aquino Guimarães e aos colegas do Grupo de Pesquisa Administração da Justiça (AJUS), pelas contribuições ao presente trabalho.

Ao *Lieutenant* Eduardo Benjamin, do Departamento de Polícia de Holden, Maine, *and your wife* Jodi, pelo auxílio nas traduções, especialmente de termos técnicos utilizados pelas organizações policiais dos Estados Unidos. *Thank you!*

Ao amigo Renato Galhardo da Silva, pelo apoio com a extração de dados das planilhas do Microsoft Excel.

Ao amigo Leonardo Vaz Pessoa, pela leitura e revisão do pré-projeto, construído em Guiné-Bissau, bem como pelo auxílio para envio e inscrição na seleção do Doutorado a partir do continente africano, nos idos de outubro de 2016.

Ao amigo Wilde Krepker Leiros Júnior, pelo apoio na reta final da elaboração da tese, em Pirangi do Sul.

À amiga Erica de Aguiar Botelho, pela magnífica palestra acerca da utilização do Nvivo, que muito ajudou na execução desta pesquisa.

À minha Mestra, Ludmila Fernandes da Cunha, a quem devo muito pela minha iniciação científica. Sem o seu auxílio não teria sequer iniciado essa jornada no mundo da pós-graduação. Sempre serei grato pelos livros, apostilas, orientações e pela paciência.

Aos colegas da Coordenação de Recrutamento e Seleção, pelo apoio e amizade.

RESUMO

A presente pesquisa trata do desempenho da Polícia Federal no Brasil. Conhecer o desempenho das polícias é necessário para prestação de contas destas organizações, buscando a eficácia, eficiência e efetividade, o que vai ao encontro do paradigma estabelecido pela New Public Management (NPM). O objetivo da pesquisa é identificar e descrever os fatores que influenciam o desempenho da Polícia Federal no exercício da polícia judiciária da União. Para alcançá-lo, inicialmente, foi construído marco teórico contendo revisão sistemática de literatura, com a análise de pesquisas empíricas a respeito do tema desempenho policial. O estudo foi operacionalizado em três etapas. Cada etapa buscou responder os objetivos específicos propostos e se constituiu de métodos próprios. Os resultados obtidos em cada uma delas foram utilizados para subsidiar as posteriores. A primeira etapa foi implementada por meio de pesquisa documental, na qual se buscou identificar como é realizada a atividade de polícia judiciária e como é feita a avaliação do seu desempenho. Em seguida, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com Delegados de Polícia Federal, responsáveis pela direção do órgão e pela condução das investigações criminais, para identificar como o tema é percebido por estes profissionais. Por fim, foi realizado estudo quantitativo a respeito do desempenho das unidades da Polícia Federal, testando variáveis explicativas do desempenho. A pesquisa utilizou dados primários, coletados em 26 entrevistas com delegados que atuam em todo o Brasil e nas diversas áreas da organização, e dados secundários, fornecidos pelo órgão e coletados nas suas páginas da *internet* e *intranet*, complementados por informações obtidas no e-SIC e no site do IBGE. Os resultados da pesquisa documental e das entrevistas foram submetidos à análise de conteúdo e os dados quantitativos avaliados por meio de técnicas estatísticas (correlação, análise de regressão, testes não-paramétricos de Kruskal-Wallis e de Mann-Whitney). Do exame da documentação foi possível demarcar a atividade-chave realizada pela polícia judiciária da União: a investigação criminal formalizada por meio do inquérito policial. Na percepção dos delegados entrevistados, o conceito do desempenho da polícia judiciária da União é diversificado e deve considerar vários fatores. Foram relatadas seis vertentes de como o desempenho pode ser definido: conclusão de inquéritos, impacto na criminalidade, condenações dos investigados, quantidade das ações realizadas nas investigações, atendimento das expectativas dos cidadãos e qualidade de vida dos profissionais. Também foram levantadas críticas a respeito de como o desempenho tem sido mensurado, bem como apontadas formas de como ele poderia ser medido e variáveis que poderiam impactá-lo. Em relação ao estudo quantitativo, verificou-se que a produtividade se mostrou estatisticamente afetada pelo volume de trabalho existente nas unidades policiais. A celeridade das investigações também foi influenciada pela carga de trabalho, assim como pelo número de delegados, tempo de análise das notícias crime pela corregedoria e tamanho da população atendida pela unidade policial. Além da carga de inquéritos e do número de investigações novas, o tamanho da circunscrição e da população, a quantidade de municípios atendidos e a celeridade das investigações tiveram impacto nos pedidos de complementação de investigações (cota ministerial) apresentados pelo Ministério Público. A proporção de policiais mais novos na unidade, o tempo de análise das notícia crime e a celeridade nas apurações foram considerados fatores decisivos para a efetividade das investigações. Por fim, foi verificado que os tipos de crimes, a localização na fronteira e o Tribunal Regional Federal ao qual a unidade é vinculada impactou no desempenho. No último capítulo são apresentadas as conclusões do estudo, limitações e uma proposta de agenda de pesquisa.

Palavras-chave: Desempenho policial, Organizações policiais, New Public Management, Polícia judiciária, Polícia Federal.

ABSTRACT

This research examines the performance of the Federal Police in Brazil. Understanding the performance of the police is necessary for the accountability of these organizations and to improve efficiency and effectiveness which is in line with the paradigm established by the New Public Management (NPM). The objective of the research is identify and describe the factors that influence the performance of the Federal Police in the exercise of the judicial police of the Union. To achieve it, initially, a theoretical framework was constructed containing a systematic literature review, with the analysis of empirical research on the theme of police performance. The study was carried out in three stages. Each stage sought to answer the specific objectives proposed and consisted of own methods. The results obtained in each were used to subsidize the later. The first stage was implemented through documentary research, in which it was sought to identify how the judicial police activity is carried out and how its performance is assessed. Then, semi-structured interviews were conducted with Federal Police Delegates, responsible for directing the agency and conducting criminal investigations to identify how the subject is perceived by these professionals. Finally, a quantitative study was carried out regarding the performance of the units of the Federal Police, testing variables that could explain the performance. The research used primary data collected in 26 interviews with delegates who work throughout Brazil and in various areas of the organization, and secondary data, provided by the agency and collected on its internet and intranet pages, complemented by information obtained from the e-SIC and on the IBGE website. The results of the documentary research and the interviews were submitted to content analysis and the quantitative data evaluated using statistical techniques (correlation, regression analysis, Kruskal-Wallis and Mann-Whitney non-parametric tests). From the examination of the documentation, it was possible to demarcate the key activity carried out by the judicial police of Union: the criminal investigation formalized through the police inquiry. In the perception of the interviewed delegates, the concept of the performance of the judicial police of the Union is diversified and must consider several factors. Six aspects were reported on how this performance can be defined: completion of investigations, impact on crime, convictions of those investigated, number of actions carried out in investigations, meeting citizens' expectations and quality of life for professionals. Criticism was also raised about how performance has been measured, as well as ways of how it could be measured and variables that could impact it. Regarding the quantitative study, it was found that productivity was statistically affected by the volume of work existing in police units. The speed of the investigations was also influenced by the workload, the number of delegates, the time of analysis of the criminal complaints by the internal affairs unit and the size of the population served by the police unit. In addition to the number of inquiries and the number of new investigations, the size of the district and population, the number of municipalities served and the speed of investigations had an impact on the requests for complementation of investigations (quotas) submitted by the Public Prosecutor's Office. The proportion of the most modern police officers in the unit, the time of analysis of the criminal complaints and the speed were considered decisive factors for the effectiveness of the investigations. Finally, it was found that the types of crimes, the location on the border and the Federal Regional Court to which the unit is linked impacted performance. In the last chapter presents the conclusions of the study, limitations and a proposed research agenda.

Keywords: Police performance; Police organizations; New Public Management; Judicial police; Federal Police.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Obstáculos ao bom funcionamento da Polícia Civil	37
Figura 2 – Etapas para a realização de revisão sistemática da literatura.....	44
Figura 3 – Publicações a respeito do desempenho policial na década de 2010/2019	48
Figura 4 – Dimensões propostas por Moore e Braga (2003) avaliadas nos estudos revisados...50	
Figura 5 – Amostras independentes de Teste de Kruskal-Wallis acerca da Produtividade por Tribunal Regional Federal	167
Figura 6 – Amostras independentes de Teste de Kruskal-Wallis acerca da Celeridade por Tribunal Regional Federal	168

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Dimensões do desempenho policial	42
Tabela 2 – Palavras-chave utilizadas na revisão de literatura	45
Tabela 3 – Exemplos de artigos descartados no primeiro momento da quinta etapa da revisão de literatura	45
Tabela 4 – Exemplos de artigos descartados no segundo momento da quinta etapa da revisão de literatura	46
Tabela 5 – Direção da Polícia Federal	57
Tabela 6 – Experiência profissional na Polícia Federal dos entrevistados	62
Tabela 7 – Categorias de análise das entrevistas	64
Tabela 8 – Definição das dimensões de desempenho avaliadas e as variáveis dependentes empregadas para operacionalizar a pesquisa	65
Tabela 9 – Variáveis independentes empregadas para operacionalizar a pesquisa	68
Tabela 10 – Distribuição geográfica das áreas de jurisdição dos Tribunais Regionais Federais.	69
Tabela 11 – Legislação aplicada ao exercício da polícia judiciária da União pela Polícia Federal.....	71
Tabela 12 – Documentos da Polícia Federal que regulamentam e disciplinam a avaliação do desempenho do órgão no exercício da polícia judiciária da União	73
Tabela 13 – Ações estratégicas da Polícia Federal voltadas para o aprimoramento e avaliação do desempenho do órgão	74
Tabela 14 – Indicadores de desempenho das atividades de polícia judiciária da União para as superintendências Regionais e delegacias descentralizadas	75
Tabela 15 – A visão dos delegados a respeito do conceito e da avaliação de desempenho da Polícia Federal no exercício da função de polícia judiciária da União	94
Tabela 16 – Variáveis que afetam o desempenho citadas ao longo das entrevistas	143
Tabela 17 – Estatísticas descritivas das variáveis utilizadas na pesquisa	144
Tabela 18 – Resultados da análise de correlação entre as variáveis do estudo	145
Tabela 19 – Resultados da análise de regressão para a Produtividade	146
Tabela 20 – Resultados da análise de regressão para a Celeridade	150

Tabela 21 – Resultados da análise de regressão para a Cota Ministerial	154
Tabela 22 – Resultados da análise de regressão para a Efetividade	157
Tabela 23 – Estatísticas descritivas do desempenho da polícia judiciária da União por tipo de crime investigado – 2015/2019	160
Tabela 24 – Resultados da análise do Teste de Mann-Whitney para comparação de desempenho entre unidades da Polícia Federal agrupadas em razão da localização	163
Tabela 25 – Resultados da análise do Teste de Mann-Whitney para comparação de desempenho entre unidades da Polícia Federal agrupadas em razão da especialização	164
Tabela 26 – Resultados da análise do Teste de Kruskal-Wallis para comparação de desempenho entre unidades da Polícia Federal agrupadas em razão da vinculação aos TRFs	165
Tabela 27 – Resultados das comparações em pares (Pairwise) da Produtividade das unidades da Polícia Federal por TRF vinculado	166
Tabela 28 – Resultados das comparações em pares (Pairwise) da Celeridade das unidades da Polícia Federal por TRF vinculado	167

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADIDO – Adido de Polícia Federal

ADIPF/BUE – Adidância de Polícia Federal em Buenos Aires/Argentina

ADIPF/LIS – Adidância de Polícia Federal em Lisboa

ADIPF/MAD – Adidância de Polícia Federal em Madri

ADIPF/WAS – Adidância de Polícia Federal em Washington

ANP – Academia Nacional de Polícia

ASSISTENTE/COGER – Assistência da Corregedoria-Geral

ASSISTENTE/DICOR – Assistência da Diretoria de Investigação e Combate ao Crime Organizado

ASSISTENTE/DIP – Assistência da Diretoria de Inteligência

ASSISTENTE/DIREX – Assistência da Diretoria-Executiva

CET – Coordenação de Enfrentamento ao Terrorismo

CGE – Coordenação de Gestão Estratégica

CGI – Coordenação-Geral de Inteligência

CGPRE – Coordenação-Geral de Polícia de Repressão a Drogas

CGU – Controladoria-Geral da União

COEN – Coordenação de Ensino da Academia Nacional de Polícia

COGER – Corregedoria-Geral

COR – Corregedoria Regional

CRH – Coordenação de Recursos Humanos

CSP/DPF – Conselho Superior da Polícia Federal

DAP – Divisão de Análise e Publicação

DDH – Divisão de Direitos Humanos

DDSC – Divisão de Repressão a Crimes Contra Direitos Sociais e Cidadania

DELECOR - Delegacia de Repressão a Corrupção e Crimes Financeiros

DELEFAZ – Delegacia de Repressão a Crimes Fazendários

DELEMIG - Delegacia de Polícia de Imigração

DELEMAPH – Delegacia de Repressão a Crimes Contra o Meio Ambiente e Patrimônio Histórico

DELEPAT – Delegacia de Repressão a Crimes Contra o Patrimônio e ao Tráfico de Armas

DELEPREV – Delegacia de Repressão a Crimes Previdenciários

DELINST – Delegacia de Defesa Institucional

DFAZ – Divisão de Repressão a Crimes Fazendários

DFSP – Departamento Federal de Segurança Pública

DG – Diretor-Geral

DGP – Diretoria de Gestão de Pessoal

DICINT – Divisão de Contraineligência Policial

DICOJI – Divisão de Correições Judiciárias e Inspeções

DICOR – Diretoria de Investigação e Combate ao Crime Organizado

DINPO – Divisão de Inteligência Policial

DIP – Diretoria de Inteligência Policial

DIREX – Diretoria-Executiva

DITEC – Diretoria Técnico-Científica

DLOG – Diretoria de Administração e Logística Policial

DPF – Delegacia de Polícia Federal

DPF/ATM/PA – Delegacia de Polícia Federal em Altamira/PA

DPF/CRU/PE – Delegacia de Polícia Federal em Caruaru/PE

DPF/CZS/AC – Delegacia de Polícia Federal em Cruzeiro do Sul/AC

DPF/DRS/MS – Delegacia de Polícia Federal em Dourados/MS

DPF/EPA/AC – Delegacia de Polícia Federal em Etipaciolândia/AC

DPF/IJI/SC – Delegacia de Polícia Federal em Itajaí/SC

DPF/ILS/BA – Delegacia de Polícia Federal em Ilhéus/BA

DPF/ITZ/MA – Delegacia de Polícia Federal em Imperatriz/MA

DPF/JPN/RO – Delegacia de Polícia Federal em Ji-Paraná/RO

DPF/JZO/BA – Delegacia de Polícia Federal em Juazeiro/BA

DPF/MBA/PA – Delegacia de Polícia Federal em Marabá/PA

DPF/NVI/MS – Delegacia de Polícia Federal em Naviraí/MS

DPF/PDE/SP – Delegacia de Polícia Federal em Presidente Prudente/SP

DPF/PHB/PI – Delegacia de Polícia Federal em Parnaíba/PI

DPF/PPA/MS – Delegacia de Polícia Federal em Ponta Porã/MS

DPF/PSO/BA – Delegacia de Polícia Federal em Porto Seguro/BA

DPF/ROO/MT – Delegacia de Polícia Federal em Rondonópolis/MT

DPF/SJE/SP – Delegacia de Polícia Federal em São José do Rio Preto/SP

DPF/SOD/SP – Delegacia de Polícia Federal em Sorocaba/SP

DPF/TLS/MS – Delegacia de Polícia Federal em Três Lagoas/MS

DPF/VLA/RO – Delegacia de Polícia Federal em Vilhena/RO

DPF/VRA/RJ – Delegacia de Polícia Federal em Volta Redonda/RJ

DPREC – Divisão Policial de Retiradas Compulsórias

DRCOR – Delegacia Regional de Investigação e Combate ao Crime Organizado

DRE – Delegacia de Repressão a Drogas

DREX – Delegacia Regional Executiva

DRH – Divisão de Administração de Recursos Humanos

DRCC – Divisão de Repressão a Crimes Cibernéticos

DTI – Diretoria de Tecnologia da Informação e Inovação

CGPLAM – Coordenação-Geral de Planejamento e Modernização

GAB/PF – Gabinete do Diretor-Geral

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

INTERPOL/LYON – Oficialato de Ligação da Polícia Federal na Secretaria-geral da Interpol em Lyon

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IPL – Inquérito Policial

MPF – Ministério Público Federal

NAI – Núcleo de Apoio de Inteligência

NCs – Notícias crime

NIDs – Núcleos de Identificação

NO – Núcleo de Operações

NPM – New Public Management

NUCOR – Núcleo de Correições

OFICIAL – Oficialato de Ligação de Polícia Federal

SADIP/CGPFAZ – Serviço de Análise de Dados de Inteligência Policial da Coordenação-Geral de Polícia Fazendária

SDPI – Setor de Difusões e de Procurados Internacionais

SEI – Sistema Eletrônico de Informações

SFIN – Serviço de Repressão a Crimes Financeiros

SIP – Setor de Inteligência Policial

SOI – Serviço de Operações de Inteligência

SR – Superintendência Regional de Polícia Federal

SR/AC – Superintendência Regional de Polícia Federal no Acre

SR/AL – Superintendência Regional de Polícia Federal em Alagoas

SR/AP – Superintendência Regional de Polícia Federal no Amapá

SR/AM – Superintendência Regional de Polícia Federal no Amazonas

SR/BA – Superintendência Regional de Polícia Federal na Bahia

SR/CE – Superintendência Regional de Polícia Federal no Ceará

SR/DF – Superintendência Regional de Polícia Federal no Distrito Federal

SR/ES – Superintendência Regional de Polícia Federal no Espírito Santo

SR/GO – Superintendência Regional de Polícia Federal em Goiás

SR/MA – Superintendência Regional de Polícia Federal no Maranhão

SR/MT – Superintendência Regional de Polícia Federal em Mato Grosso

SR/MS – Superintendência Regional de Polícia Federal em Mato Grosso do Sul

SR/MG – Superintendência Regional de Polícia Federal em Minas Gerais

SR/PA – Superintendência Regional de Polícia Federal no Pará

SR/PB – Superintendência Regional de Polícia Federal na Paraíba

SR/PR – Superintendência Regional de Polícia Federal no Paraná

SR/PE – Superintendência Regional de Polícia Federal em Pernambuco

SR/PI – Superintendência Regional de Polícia Federal no Piauí

SR/RJ – Superintendência Regional de Polícia Federal no Rio de Janeiro

SR/RN – Superintendência Regional de Polícia Federal no Rio Grande do Norte

SR/RS – Superintendência Regional de Polícia Federal no Rio Grande do Sul

SR/RO – Superintendência Regional de Polícia Federal em Rondônia

SR/RR – Superintendência Regional de Polícia Federal em Roraima

SR/SC – Superintendência Regional de Polícia Federal em Santa Catarina

SR/SP – Superintendência Regional de Polícia Federal em São Paulo

SR/SE – Superintendência Regional de Polícia Federal em Sergipe

SR/TO – Superintendência Regional de Polícia Federal em Tocantins

SRCC – Serviço de Repressão a Crimes Cibernéticos

UTECS – Unidades Técnico-Científicas

SUMÁRIO

1 – INTRODUÇÃO	19
1.1 – Objetivo geral e objetivos específicos	23
1.2 – Relevância da pesquisa	23
1.3 – Estrutura da tese	24
2 – MARCO TEÓRICO	25
2.1 – A New Public Management e as organizações policiais no mundo	25
2.2 – As organizações policiais no Brasil e a gestão do seu desempenho	30
2.3 – A avaliação do desempenho das polícias judiciárias brasileiras	34
2.4 – O desempenho policial	38
2.4.1 – As dimensões do desempenho policial	38
2.4.2 – O estado da arte do desempenho policial	43
2.4.2.1 – Revisão sistemática da literatura acerca do desempenho policial	43
2.4.2.2 – Visão geral e características metodológicas dos artigos revisados	47
2.4.2.3 – Dimensões de desempenho, variáveis mais utilizadas e principais resultados de pesquisa dos artigos revisados	50
3 – MÉTODOS	56
3.1 – Descrição geral da pesquisa	56
3.2 – Descrição da organização	56
3.3 – Etapas da pesquisa	59
3.4 – Procedimentos da pesquisa documental e análise dos documentos levantados ...	60
3.5 – Procedimentos empregados para realização das entrevistas e análise do material coletado	60
3.6 – Procedimentos para realização do estudo quantitativo e análise dos dados	65

4 – RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	71
4.1 – Resultados da pesquisa documental a respeito do desempenho da Polícia Federal no exercício da função de polícia judiciária da União	71
4.2 – O desempenho da Polícia Federal na visão dos Delegados de Polícia Federal ...	77
4.2.1 – O conceito de desempenho segundo os delegados	77
4.2.2 – Considerações acerca do desempenho da Polícia Federal	81
4.2.3 – Críticas a como o desempenho é medido atualmente	84
4.2.4 – Como o desempenho pode ser medido, segundo os delegados	87
4.2.5 – Comparação com a medição do desempenho feita por outras polícias ...	91
4.3 – Fatores que afetam o desempenho da Polícia Federal na visão dos delegados	96
4.3.1 – Recursos humanos	96
4.3.2 – Recursos materiais e financeiros	101
4.3.3 – Gestão	105
4.3.4 – Carga de trabalho	107
4.3.5 – Desenho organizacional	113
4.3.6 – Interação com outras organizações	117
4.3.7 – Fatores externos	125
4.4 – Resultados do estudo quantitativo a respeito do desempenho das unidades da Polícia Federal no exercício da função de polícia judiciária da União	143
4.4.1 – Produtividade	146
4.4.2 – Celeridade	150
4.4.3 – Cota Ministerial	154
4.4.4 – Efetividade	157
4.4.5 – Análises complementares	160
5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	170
REFERÊNCIAS	174
APÊNDICE A – Roteiro de entrevista	189

1 – INTRODUÇÃO

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

Cabe aos gestores as tarefas de motivar e coordenar os atores (funcionários públicos e colaboradores) para um desempenho consistente, de acordo com os objetivos estabelecidos pelas organizações públicas (O'Toole & Meier, 1999). Nessas organizações, o desempenho consiste na capacidade de atingir os objetivos sociais através da implementação de estratégias adotadas dentro do seu processo de planejamento (Durante & Borges, 2011), com o emprego de verba pública, o que obriga um maior controle acerca do uso eficiente destes recursos (Grateron, 1999).

O desempenho das organizações públicas deve ser medido e avaliado com o propósito de maximizar seus resultados (Reynaud & Todescat, 2017), de tal modo que a atuação destas organizações seja aprimorada (Durante & Borges, 2011). A avaliação do desempenho em uma organização é uma ferramenta de apoio ao processo de decisão (Mayston, 1985; Julnes & Holzer, 2001), que permite avaliar a gestão de quem exerce a administração pública (Grateron, 1999), aspecto fundamental e relevante para um efetivo desempenho organizacional das entidades públicas (Braga, 1987).

A medição e a avaliação do desempenho dos governos se tornaram parte da agenda de reformas implementadas a partir das décadas de 1980 e 1990 (Faria, 2005), buscando, entre outros objetivos, proporcionar o aumento da prestação de contas à população e facilitar a medição do desempenho dos gestores públicos (Hood, 1995; Grateron, 1999). O paradigma de gestão pública denominado New Public Management (NPM) surgiu com o objetivo de fomentar uma cultura de desempenho no setor público, com foco nos resultados em termos de economia, eficiência, eficácia e qualidade do serviço (Mathiasen, 1999; Gomes, Mendes & Carvalho, 2010).

A NPM envolve uma concepção diferente de responsabilidade pública, com o estabelecimento de padrões de confiança e com foco na prestação de contas (Hood, 1995), procurando colocar as burocracias públicas sob vigilância popular mais imediata (Barberis, 1998). Nos moldes da NPM, governos buscaram reestruturar orçamentos, para ser transparentes em termos contábeis, com custos atribuídos a produtos e não a insumos, e medir resultados com indicadores de desempenho (Dunleavy & Hood, 1994). Sob este paradigma, a medição do desempenho tem sido uma questão de importância crescente no setor público em muitos países, que tem despertado o interesse acadêmico, tendo sido criadas linhas de pesquisa específicas para estudar o gerenciamento da administração pública, inclusive no Brasil (Fadul, Coelho, Costa & Gomes, 2014).

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

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

As limitações para avaliar o desempenho de organizações públicas englobam, entre outras, a falta de indicadores estabelecidos, a dificuldade em fixar e quantificar os objetivos sociais, a ausência de clareza nos objetivos, metas e atividades realizadas (Grateron, 1999). Sob este contexto, o entendimento dos gestores públicos a respeito do que é necessário medir varia de acordo com o programa, a organização, o tempo e o contexto (Meier & O'Toole, 2002). A definição de desempenho é tipicamente uma noção complexa, pois, virtualmente, as organizações públicas são encarregadas de múltiplos objetivos (O'Toole & Meier, 2015).

Segundo Rainey (2009), a ambiguidade dos objetivos nos órgãos públicos e as consequentes dificuldades no desenvolvimento de indicadores de desempenho claros e prontamente mensuráveis tendem a limitar a avaliação do seu desempenho, enfraquecendo a

autoridade dos seus gestores, que, por não serem capazes de avaliar o desempenho com base em medidas relativamente claras, não conseguem efetuar o controle sobre os níveis mais baixos da organização. A ausência de critérios de desempenho claros, mensuráveis e bem aceitos induziria, assim, um ciclo vicioso de “burocracia inevitável” em que a demanda por maior responsabilização aumenta a ênfase na adesão às regras e no controle hierárquico (Rainey, 2009).

Sucedem que a ambiguidade de objetivos ou a inexistência de critérios de desempenho estabelecidos não pode ser desculpa para que as organizações públicas deixem de avaliá-lo. O Estado está obrigado a prestar contas aos cidadãos sobre o desempenho dos seus funcionários e das organizações em que eles atuam (Vieira & Protásio, 2011). De acordo com Andersen, Boesen e Pedersen (2016), a fim de levar o estudo do desempenho adiante e trazer clareza aos debates públicos sobre o que é desempenho, o espaço conceitual de atuação em organizações públicas deve ser esclarecido. Sob essa premissa, a literatura começou a desenvolver o espaço conceitual para desempenho em organizações públicas e contribuições importantes foram feitas, mesmo que não haja consenso final (Andersen, Boesen & Pedersen, 2016). Nesse sentido, houve um crescimento substancial no estudo acerca da gestão pública e o seu desempenho (O’Toole & Meier, 2015).

As polícias, como partes integrantes da administração pública, não ficaram alheias às pressões para avaliar o seu desempenho e aumentar o seu nível (Lelandais & Bodson, 2007). A sociedade aspira conhecer medidas de desempenho confiáveis do desempenho policial para garantir que a polícia esteja gerando resultados com os recursos e investimentos recebidos (Pinc, 2009). Conhecer o desempenho das polícias é necessário para satisfazer a exigência de prestação de contas externa e para o estabelecimento de responsabilização dentro das organizações (Durante & Borges, 2011).

Nesse contexto, a medição do desempenho de organizações policiais se tornou uma exigência cada vez mais importante em muitos países e, como consequência, se converteu numa preocupação recorrente da comunidade (Lelandais & Bodson, 2017). Dotar de informações o público de pesquisadores e gestores com o uso de indicadores de desempenho organizacional ajuda o Estado a aprimorar a gestão da segurança pública (Vieira & Protásio, 2011).

Por esta razão, o debate sobre a mensuração da eficiência policial tem ocupado a agenda dos gestores da segurança pública de forma crescente (Beato Filho 2001). No Brasil, a segurança pública é uma área de estudo que vem ganhando interesse desde a década de 1990, dentro e fora da academia (Costa & Grossi, 2007; Ribeiro & Patrício, 2008). Nesse sentido, o

lançamento do primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) em 2000, apesar de se tratar de um documento político mais do que estratégico, teve o mérito de colocar o tema da segurança na agenda nacional (Ballesteros, 2014).

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

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

Neste sentido, a presente pesquisa tem por objetivo identificar e descrever os fatores que influenciam o desempenho da Polícia Federal, identificando como é realizada a função da polícia judiciária da União, como ela é avaliada, como a avaliação é percebida pelos seus dirigentes, bem como identificando e testando variáveis que afetam o desempenho organizacional, em especial no tocante à celeridade, efetividade e produtividade dos serviços prestados pela organização. Diante disso, o problema de pesquisa que norteou o estudo pode ser colocado da seguinte forma: quais são os fatores que afetam o desempenho de organizações policiais, em especial, o desempenho da Polícia Federal brasileira no exercício da função de Polícia Judiciária da União? Para responder essa pergunta, foram definidos os objetivos da pesquisa, apresentados na seção seguinte.

1.1 – Objetivo geral e objetivos específicos

O objetivo geral da pesquisa é identificar e descrever os fatores que influenciam o desempenho da Polícia Federal no exercício da função de Polícia Judiciária da União.

Quanto aos objetivos específicos, visando o alcance do objetivo geral, pretende-se:

- (a) Identificar como é realizada a atividade de polícia judiciária da União na Polícia Federal;
- (b) Analisar como se dá a avaliação do desempenho da Polícia Federal no exercício da polícia judiciária da União;
- (c) Identificar como o tema é percebido por Delegados de Polícia Federal, responsáveis pela direção das atividades do órgão e pela condução da investigação criminal;
- (d) Levantar fatores e variáveis que, na visão dos Delegados de Polícia Federal, impactam no desempenho do órgão;
- (e) Testar e identificar variáveis que influenciam e explicam o desempenho da Polícia Federal, no exercício da Polícia Judiciária da União.

1.2 – Relevância da pesquisa

O trabalho realizado possui relevância teórica, social e organizacional, podendo contribuir para a Ciência, especialmente com a realização de pesquisa empírica que identifique e avalie o desempenho da Polícia Federal no exercício da função de polícia judiciária da União, tendo em vista que o número de pesquisas sobre polícia é diminuta na América Latina, especialmente em comparação com os países localizados na América do Norte e Europa, locais onde há tradição na realização de pesquisas com a finalidade de identificar lacunas das organizações policiais, consertar falhas e melhorar o seu desempenho (Pinc, 2011).

A medição de desempenho emergiu como um tópico importante para as organizações policiais, como em muitas outras áreas do setor público e privado (Lelandais & Bodson, 2017). Em alguns países, como no Reino Unido, por exemplo, as medidas de desempenho para a polícia fazem parte de uma agenda nacional há mais de duas décadas, tendo evoluído significativamente ao longo do tempo, constituindo-se num grande conjunto que foi gradualmente centralizado, sistematizado e integrado com outras medidas do setor público, enquanto que em muitos países, permanece no que pode ser denominado de estágios iniciais (Tiwana, Bass & Farrell, 2015). O Brasil se encontra nesse estágio inicial. Poucas pesquisas foram realizadas a respeito do desempenho de organizações policiais brasileiras, existindo uma

lacuna na literatura, como foi possível observar na revisão sistemática de literatura feita ao longo deste trabalho. Assim a pesquisa realizada contribui para suprir essa lacuna, o que demonstra a sua relevância teórica.

A utilização de indicadores de desempenho na área de segurança pública no Brasil é um assunto discutido há pouco tempo (Ferreira & Rigueira, 2013). Assim, identificar e avaliar o desempenho da Polícia Federal, no exercício da função da polícia judiciária da União, poderá propiciar dados e informações que auxiliem na gestão do seu desempenho, possibilitando o incremento da qualidade dos serviços de segurança pública prestados pela organização, o que demonstra a relevância social do estudo, principalmente em razão da importância do órgão no combate à criminalidade organizada, conforme estabelecido pela Constituição Federal brasileira.

No tocante à relevância organizacional, a pesquisa pode auxiliar a Polícia Federal na correção de desempenhos insuficientes de algumas unidades, com base nos dados obtidos ao longo do estudo, possibilitando a racionalização de recursos humanos e financeiros. O trabalho também tem o potencial de incentivar a formação de cultura de avaliação do desempenho no órgão, bem como a criação de indicadores específicos, ferramentas de monitoramento e gerenciamento das atividades executadas no exercício da polícia judiciária da União, que podem ser fundamentadas nos dados colhidos e analisados nesta pesquisa.

1.3 – Estrutura da tese

A tese está estruturada em cinco capítulos, sendo o primeiro a introdução, que contextualizou o trabalho realizado. O Capítulo 2 apresenta o marco teórico, que orientou os procedimentos metodológicos, a análise dos dados que foram obtidos e a discussão acerca do fenômeno investigado, elencando os conceitos e pressupostos apontados pela literatura como importantes e necessários para a compreensão acerca do desempenho policial.

O Capítulo 3 descreve os métodos que foram utilizados para a realização do trabalho, especificando a descrição geral da pesquisa, bem como apresentando as informações a respeito da organização *locus* do estudo, as etapas da pesquisa e os procedimentos de coleta e análise dos dados. No Capítulo 4 são apresentados e discutidos os resultados obtidos em cada uma das etapas da pesquisa. Em seguida, é exposto o Capítulo 5, contendo as considerações finais.

Ao final estão relacionadas as referências utilizadas para a composição do estudo. E, na sequência, é apresentado, como apêndice ao presente trabalho, o roteiro de entrevista, elaborado pelo autor para instrumentalizar uma das etapas da pesquisa.

2 – MARCO TEÓRICO

Após a exposição do contexto, da pergunta de pesquisa, dos objetivos geral e específicos do estudo, bem como da justificativa para a sua realização e a sua estrutura, o presente capítulo apresenta o marco teórico, que articula e fundamenta a construção da metodologia que serviu de base para obtenção e análise dos dados acerca do fenômeno estudado, definindo-se os conceitos centrais necessários para compreensão do trabalho.

Este capítulo está dividido em quatro seções. De início é apresentada (1) a New Public Management, seus pressupostos e sua aplicação nas organizações policiais no mundo. Após, são expostos (2) um panorama da gestão do desempenho das organizações policiais no Brasil e (3) uma visão geral da avaliação de desempenho das polícias judiciárias brasileiras. Por fim, é apresentado (4) o desempenho policial, mostrando as suas dimensões e o estado da arte acerca do tema, obtido por meio de rigorosa revisão sistemática da literatura, o que compõe um arcabouço suficiente e adequado para dar suporte ao estudo realizado.

2.1 – A New Public Management e as organizações policiais no mundo

Desde o início dos anos 1980, a administração pública assumiu uma abordagem mais empresarial, comumente referida como New Public Management (NPM) (Hodgkinson, Caputo & McIntyre, 2019), com foco maior na relação custo-benefício e no desempenho dos serviços públicos (Barton & Beynon, 2011). A NPM oferece um caminho alternativo para uma administração pública mais eficaz, através da substituição da burocracia tradicional por uma gestão mais flexível e voltada para o cidadão (Kai-ting, 2012; Maillard & Savage, 2012), aplicando princípios e técnicas de gestão do setor privado (Dick, 2011; Mackenzie & Hamilton-Smith, 2011; Gundhus, 2017).

A NPM foi descrita como um movimento em direção a uma abordagem de governança que dá ênfase à transparência, gestão de desempenho e responsabilidade dos funcionários e gerentes do setor público (den Heyer, 2011). O discurso do NPM ganhou velocidade nos círculos políticos internacionais e foi promovido pelo trabalho de organizações transnacionais, órgãos de auditoria, consultorias de gestão e segmentos do serviço público (Maillard & Savage, 2012).

O ímpeto para a adoção da NPM veio, em parte, das crescentes preocupações com o aumento dos déficits orçamentários e do desejo dos governos de obter maior controle sobre as organizações do setor público, como a polícia, por exemplo (den Heyer, 2011). Neste sentido, a medição de desempenho e a busca pela eficiência são amplamente vistas como componentes

centrais e essenciais da NPM (Lapsley, 2008; Mason, Hillenbrand & Money, 2014), tornando-se o cerne das reformas administrativas implementadas em diversas áreas do setor público em muitos países diferentes (Butterfield, Edwards & Woodall, 2004; Maillard & Savage, 2012; Alach, 2017).

A implantação da NPM nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) teve um impacto profundo na administração e gestão das políticas e práticas de policiamento (Gomes *et al.*, 2010; Mann, 2016; Hodgkinson *et al.*, 2019). A ênfase na medição de desempenho da polícia refletiu a tendência mais ampla na reforma do setor público (Caputo, McIntyre, Wang & Hodgkinson, 2018), inspirada neste novo pensamento gerencialista (Maillard & Savage, 2012), com a implementação de mudanças abrangentes em seus sistemas e processos de gestão (Gomes *et al.*, 2010; Dick, 2011).

De maneira geral, a NPM encorajou as organizações policiais a se tornarem mais transparentes em relação aos interesses do cidadão e a medir seus resultados, introduzindo ferramentas de avaliação e indicadores de desempenho, (Holmberg, 2014; Rautiainen, Urquíá-Grande & Muñoz-Colomina, 2017; Maillard, 2018), buscando aumentar sua capacidade de realizar atividades operacionais com os recursos disponíveis e ampliar o nível de segurança pública (Gomes & Mendes, 2013). A medição de desempenho foi vista como um mecanismo que poderia empurrar o que era visto como organizações de movimento lento, ineficiente e excessivamente burocrático em direção a um modelo mais empresarial, que teoricamente proporcionaria melhor valor para o dinheiro público investido (Alach, 2017).

No Reino Unido, apontado como um pioneiro nas reformas da NPM, as polícias foram obrigadas a medir e publicar uma série de dados relacionados a estatísticas de crime, segurança da comunidade e despesas, refletindo uma tendência mais ampla dos serviços públicos daquela nação (Murphy, Eckersley & Ferry, 2017). Houve interesse crescente em analisar o profissionalismo da polícia, com a introdução de conceitos como “gestão de desempenho” e “gestão por objetivos”, buscando facilitar o controle e a gestão das organizações policiais (Gundhus, 2017).

Sucessivos governos do Reino Unido implementaram uma abordagem empresarial para a administração pública no âmbito da NPM, atribuindo maior responsabilidade da polícia (Caputo *et al.*, 2018), com ênfase significativa na melhoria da eficácia operacional, eficiência e custo da prestação de serviços de policiamento na Inglaterra e no País de Gales (Barton & Valero-Silva, 2013). Na Escócia foi adotado o uso do balanced scorecard (BSC) para avaliar o desempenho policial (Gomes & Mendes, 2013).

Como resultado das reformas inspiradas na NPM, o policiamento no Reino Unido mudou de um modelo burocrático tradicional, baseado na experiência profissional e rotina burocrática, para uma abordagem gerencialista, enfatizando a eficiência e a responsabilidade (Gilling, 2014). O impacto das reformas no Reino Unido foi o mais substancial nos últimos 50 anos e, provavelmente, nos quase dois séculos desde o estabelecimento da moderna polícia britânica (Reiner, 2013). Foi alcançado um alto grau de controle e responsabilidade, predominantemente através do uso de técnicas de gestão de desempenho, que giram em torno de objetivos principais e indicadores de desempenho do serviço policial, cobrindo a gestão das chamadas, gestão dos crimes registrados, gestão de tráfego, gestão de ordem pública, policiamento comunitário e gestão de recursos/custos (Butterfield *et al.*, 2004).

Estratégias semelhantes foram adotadas nos Estados Unidos, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, Finlândia, Holanda, Portugal, Espanha, Suécia (Gomes & Mendes, 2013; Caputo *et al.*, 2018), França (Maillard & Savage, 2012), Grécia (Gomes *et al.*, 2010) e outros países. As reformas policiais, inspiradas no NPM, foram entusiasticamente adotadas na Austrália (Mann, 2016), na busca pela eficiência e eficácia, com impacto significativo nos relacionamentos com a comunidade e no desempenho policial (Caputo *et al.*, 2018). Sob a influência da NPM, que desempenhou um grande papel no governo holandês ao longo dos anos, especialmente a partir do início deste milênio, momento em que as políticas de segurança do governo foram muito criticadas, houve um foco na eficiência e eficácia da polícia, o que levou a reorganização da estrutura da força policial, com a criação de circunscrições maiores e mais eficientes (Soeparman, Geurtz & van den Brink, 2012).

As organizações policiais da Escandinávia foram influenciadas pelo NPM, com ênfase na medição do desempenho policial na Dinamarca e na Suécia, sendo observado que, neste último país, foram adotadas pesquisas de satisfação dos cidadãos com o serviço policial para orientar as prioridades da polícia (Holmberg, 2014) e o uso do balanced scorecard (BSC) para avaliar o desempenho policial (Gomes & Mendes, 2013). A Noruega tem enfatizado a gestão de desempenho com objetivo de ter controle mais rígido de cima para baixo sobre o policiamento, por meio do estabelecimento de metas para as organizações policiais (Gundhus, 2017). Na Finlândia, a lógica financeira de tomada de decisão é proeminente e se reflete na priorização de orçamentos, bem como no foco em poucos indicadores de desempenho (Rautiainen *et al.*, 2017).

Portugal aderiu ao NPM mais tarde que outros países europeus, tendo apostado no aumento do policiamento comunitário, bem como na medição e avaliação do desempenho policial, promovendo mudanças importantes no paradigma da gestão das polícias no país, o que, no curto prazo, produziram melhorias significativas no desempenho destas organizações (Gomes & Mendes, 2013). Na Espanha, a lógica administrativa e política do NPM, com maior controle sobre os gastos, influenciou no processo de seleção dos indicadores de desempenho (Rautiainen *et al.*, 2017).

Nos Estados Unidos, a medição de desempenho com base no CompStat, *software* utilizado para quantificar as atividades realizadas pelas organizações policiais, tornou-se a norma na maioria dos principais departamentos de polícia (Caputo *et al.*, 2018). No âmbito das reformas promovidas pelo NPM, em 2012, no Canadá, o governo federal lançou uma iniciativa voltada para buscar maneiras de fornecer serviços da polícia mais eficientes e eficazes, reduzindo os seus custos (Hodgkinson *et al.*, 2019).

Apesar da administração da polícia se encontrar negligenciada e com pouca influência para a melhoria dos serviços prestados nos países em desenvolvimento (Indarti, 2020), algumas destas nações têm buscado, sob a lógica do NPM, considerar os cidadãos como clientes, com os governos tentando dirigir a força policial com gestão adequada de recursos e qualidade do serviço prestado, como pode ser observado na África do Sul (Mafanya & Matsiliza, 2016) e na Suazilândia, (Mabila, Dorasamy & Wallis, 2014).

Assim, verifica-se que a agenda da gestão de desempenho se consolidou internacionalmente no campo do policiamento (Maillard & Savage, 2012). As polícias têm, gradualmente, incorporado a medição de desempenho e adotado melhores modelos de gestão (Gomes & Mendes, 2013), buscando maior abertura e capacidade de resposta às necessidades e demandas dos cidadãos, equilibradas com a necessidade de ser mais eficiente, econômico e eficaz (Barton & Beynon, 2011).

No entanto, a mudança de paradigma na gestão do desempenho das organizações policiais tem encontrado obstáculos (Knight, 2017). O NPM é de natureza racionalista e requer a disponibilidade de números de crimes, monitoramento da segurança pública e metas de desempenho quantificáveis (Soeparman *et al.*, 2012). Sucede que a medição do desempenho dos serviços prestados pela polícia é complicada em razão do estabelecimento de objetivos e metas ambíguos e complexos, bem como pela dificuldade de medir os seus resultados (Gomes & Mendes, 2013).

No contexto da NPM, houve pressão por reformas das práticas de gestão tradicionais, o que gerou tensões internas e externas ao serviço policial (Barton & Valero-Silva, 2013). Se o desempenho não for gerenciado e comunicado de forma transparente, a legitimidade da organização policial está em risco (Mason *et al.*, 2014) e medir o desempenho da polícia é um desafio devido a fatores que não podem ser controlados, como, por exemplo, o comportamento da comunidade, desemprego, entre outros (Gomes & Mendes, 2013). Assim, desde o início da aplicação das estratégias da NPM na medição de desempenho e gestão na polícia, tem havido preocupação se tal medição é adequada ou mesmo possível (Mackenzie & Hamilton-Smith, 2011).

A implementação das medidas vinculadas à NPM exige um maior grau de cautela em razão da existência de resistência considerável dentro das próprias hierarquias policiais (Maillard & Savage, 2012). Em pesquisa realizada na Austrália, por exemplo, verificou-se que gerentes de nível médio da polícia mantiveram atitudes negativas após a implementação de reformas decorrentes do NPM, utilizando os poderes que detinham para tentar manter o *status quo* ao perceberem a falta de sinergia entre a política escrita e a implementação das reformas (Brunetto & Farr-Wharton, 2003). Os chefes de polícia possuem o desafio de encontrar o equilíbrio entre proteger ou promover o interesse público e, ao mesmo tempo, lidar com os dilemas políticos e éticos decorrentes da sua responsabilidade com os cidadãos, os colegas policiais e a liderança política (Barton & Valero-Silva, 2013).

Se buscam indicadores perfeitos para a polícia, que devem ser simples, quantificáveis e prontamente atribuíveis ao seu desempenho, bem como atendam as diversas partes interessadas. No entanto, o seu trabalho envolve objetivos complexos, que são invariavelmente compartilhados e codependentes do trabalho de outras organizações, o que gera um desafio para quantificar o seu desempenho (Mackenzie & Hamilton-Smith, 2011). Esse grau de complexidade pode, por si só, ser uma razão pela qual as tentativas de introduzir a NPM no policiamento não se mostraram tão eficazes quanto em outros serviços públicos (Pollitt, 2000; Barton & Beynon, 2011), verificando-se que ganhos de produtividade e eficiência que poderiam ter ocorrido não se materializaram (Barton & Valero-Silva, 2013).

Verifica-se, portanto, que a implementação das diretrizes da NPM nas organizações policiais não é um processo tranquilo e livre de entraves. No entanto, apesar de todas as limitações, como visto, muitos governos implementaram sistemas de medição do desempenho da polícia, que tem enfrentado a redução dos recursos junto com o aumento da demanda de serviços (Gomes & Mendes, 2013). Deste modo, se faz necessária a realização de mais

pesquisas para entender completamente como a medição de desempenho das polícias tem sido realizada, assim como das organizações que possuem relacionamentos dependentes com os seus serviços, que terminam por impactá-lo (Lacey, Cuganesan, Goode & Jacobs, 2012).

2.2 – As organizações policiais no Brasil e a gestão do seu desempenho

As organizações policiais compõem sistemas de justiça criminal em todo o planeta, articulados em maior ou menor grau, que envolvem atores independentes, como juízes, policiais e promotores (Medeiros, 2004). Assim, antes de tratar do desempenho das polícias brasileiras, é necessário explicar o sistema de justiça criminal existente no país, para que sejam compreendidas as atividades desenvolvidas por estas organizações.

Existe uma grande variação na estrutura e nas organizações que compõem os sistemas de justiça no mundo (Costa & Grossi, 2007). Nos Estados Unidos, por exemplo, em uma mesma organização policial existem oficiais patrulhando as ruas e detetives investigando crimes, sendo que ambos fazem parte da mesma polícia (Medeiros, 2004). Ou seja, uma mesma organização executa as atividades de policiamento ostensivo e de investigação.

Por esta razão, não se pode simplesmente importar modelos de avaliação de desempenho já prontos de outros países, pois a avaliação das polícias brasileiras dependerá do seu contexto, devendo ter indicadores específicos para as suas tarefas e atribuições (Rogerson, 1995; Hoque, Arends & Alexander, 2004; Dooren, 2005; Holmes, Piñeres & Kiel, 2006), de acordo com as tipologias policiais existentes.

As tipologias policiais indicam as atividades preponderantes que são exercidas pelas organizações policiais (Sousa, 2015). Três são os tipos de atividades policiais típicas: (a) polícia de ordem ou de soberania; (b) polícia de segurança ou preventiva; e (c) polícia judiciária ou de investigação criminal (Monjardet, 2003). A denominada polícia de soberania ou ordem atua, em geral, em três ramos básicos: (1) policiamento de fronteiras, imigração e controle de estrangeiros; (2) policiamento de inteligência, que visa evitar qualquer atentado à ordem política atual; e (3) o policiamento de ordem, exercido por unidades especiais militarizadas, com atribuição de impedir, com uso da força física legítima, ataques à integridade do Estado com o uso da violência (Barbosa, 2010; Sousa, 2015).

A polícia de segurança, ou polícia preventiva ou polícia administrativa, age com a finalidade de impedir que o ilícito ocorra (Sousa, 2015). Esta tipologia policial busca inibir a ocorrência de danos e turbação da ordem pública, com a execução de atividades de vigilância,

patrulhamento ostensivo, instrução pública, entre outras, para obstar a prática dos possíveis crimes ou demover possíveis criminosos de cometer delitos (Barbosa, 2010).

Por sua vez, a polícia judiciária, ou polícia de investigação criminal, atua à posteriori, promovendo a apuração de fatos tidos como ilícitos, buscando a elucidação da verdade e responsabilização do autor do fato criminoso (Barbosa, 2010). As atividades de investigação são registradas em um procedimento formal, denominado inquérito policial, que instrumentaliza a investigação quanto à materialidade e autoria do crime, que posteriormente passa a integrar o processo penal (Barbosa, 2011).

A Constituição Federal, no seu artigo 144, estabelece as atribuições das organizações policiais brasileiras, distribuindo-as de acordo com as tipologias policiais (Barbosa, 2010). A segurança pública é exercida através da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal, da Polícia Ferroviária Federal, das polícias civis, das polícias militares, dos corpos de bombeiros militares, bem como das polícias penais federal, estaduais e distrital (Constituição Federal, 1988).

Compete à Polícia Federal exercer, com exclusividade, as funções de polícia de soberania e de polícia judiciária da União, responsável por apurar as infrações penais praticadas contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União. A Constituição Federal também estabeleceu que a organização é responsável por investigar outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exijam repressão uniforme, bem como o policiamento de fronteiras, imigração e de estrangeiros.

No âmbito dos Estados brasileiros, a Constituição Federal de 1988, ao atribuir às Polícias Militares os deveres relativos ao policiamento ostensivo, estabeleceu como sua principal missão o esforço em evitar a prática de crimes, possuindo caráter nitidamente preventivo. As Polícias Civis foram as instituições que receberam a incumbência de efetuar as atividades investigativas e desempenhar as funções de polícia judiciária, ou seja, são organizações que têm como missão encontrar os indícios de materialidade e apurar a autoria dos crimes ocorridos, para que os responsáveis pela sua execução sejam indicados ao Ministério Público e responsabilizados pelo Poder Judiciário, após o devido processo criminal.

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

No Brasil, o tema segurança pública tornou-se ainda mais urgente em razão das altas taxas de criminalidade e violência observados no país (Madeira & Rodrigues, 2015). As polícias civis e militares, o Ministério Público, o Poder Judiciário, o Sistema Carcerário e as Guardas Municipais ainda funcionam de forma pouco eficiente (Peixoto, Lima & Durante, 2004). Para corrigir tal anomalia, a elaboração e implementação de políticas públicas de segurança requerem a capacidade de congregar informações que possibilitem a produção de diagnósticos e indicadores que permitam subsidiar o processo de formulação, execução, monitoramento e avaliação das ações governamentais (Figueira, 2015).

A segurança pública tem que ser pensada como uma atividade complexa e de difícil execução, exigindo-se a aproximação do meio acadêmico com as organizações policiais, bem como de outras organizações que compõem o sistema, para que seja aprimorada sua gestão (Bengochea, Guimarães, Gomes & Abreu, 2004). No entanto, apesar do aumento do interesse sobre o tema, existe um grande desconhecimento em relação ao sistema de segurança pública em geral e às organizações policiais em particular (Beato Filho, 1999). Conhecer as formas de organização e produção de dados de organizações policiais sempre foi difícil pois a cultura habitual nas organizações de segurança pública no Brasil tem sido a do “secretismo” dos dados e pouca transparência nas suas práticas em geral (Figueira, 2015).

A ignorância sobre o sistema não decorre apenas do desprestígio do tema nos meios acadêmicos observado nas décadas passadas, mas também de um certo insulamento das próprias organizações que compõem o sistema de segurança pública, pois nem todas estariam dispostas a ser estudadas e avaliadas por variados motivos (Beato Filho, 1999). O cenário da precariedade da produção de informações das organizações policiais foi identificado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), desde 2003 (Figueira, 2015).

É essencial que as organizações policiais disponibilizem informações e se abram para as pesquisas, por mais conservadoras que sejam (Bengochea *et al.*, 2004). A ideia de controle não deve ser limitada a punir as eventuais irregularidades praticadas, mas deve incluir a capacidade da sociedade de conhecer o funcionamento das instituições, entre outros elementos, como o seu desempenho (Cano & Duarte, 2014).

No entanto, verifica-se que a noção de controle da atividade policial no Brasil é comumente compreendida como a capacidade de coibir os abusos cometidos pela polícia (Cano & Duarte, 2014) e o controle da letalidade policial (Pinc, 2009), sem se preocupar com os elementos de gestão das organizações policiais. O uso de indicadores-chave de desempenho na área de segurança pública no Brasil é um assunto relativamente novo (Ferreira & Rigueira,

2013), sendo observado que o levantamento de informações sobre segurança pública tem sido um campo árido (Figueira, 2015).

Por esta razão a SENASP implementou grupo de gestão da informação para tentar evoluir da situação de desorganização e incomunicabilidade entre os diversos órgãos produtores de estatísticas na área de justiça criminal (Figueira, 2015). Como incentivo para mudar tal situação, foi instituído que, para receber recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), criado para gerir recursos aplicados em projetos de responsabilidade dos governos federal, estaduais e municipais na área da segurança pública, se faz necessário o estabelecimento de convênios com o Governo Federal, nos quais, entre outros requisitos, é obrigatório que o solicitante estabeleça critérios de desempenho, incluindo os dados estatísticos decorrentes da sua atuação (Costa & Grossi, 2007).

Não obstante, o campo da segurança pública no Brasil permanece carecendo de avaliações a respeito das ações realizadas e dos seus atores (Ballesteros, 2014). Ainda se observa a manutenção de deficiências na gestão pública no que se refere à gestão da eficiência e efetividade das polícias (Madeira & Rodrigues, 2015). O estabelecimento de indicadores alinhados com a estratégias da organização, que permitam aos gestores medir o desempenho e adotar medidas necessárias para corrigi-lo, pode proporcionar o aprimoramento da eficiência das polícias, dos seus processos e conseqüentemente dos seus resultados (Souza & Reis, 2007; Ferreira & Rigueira, 2013; Figueira, 2015).

A realização de estudos sobre organizações policiais é tímida na América Latina, incluindo o Brasil, especialmente em comparação com os Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Nova Zelândia, Austrália, entre outros, onde são aplicadas seguidas pesquisas com a finalidade de avaliar a gestão e o desempenho policial (Tiwana *et al.*, 2015). A construção de uma agenda de pesquisa para estudar a gestão e o desempenho das polícias no país urge tendo em vista o aumento da criminalidade, um dos principais problemas e preocupações da sociedade brasileira (Fernandes Junior, Farias, Costa & Lima, 2017).

Elaborar medidas confiáveis de desempenho para as polícias é um desafio para pesquisadores e gestores (Pinc, 2009). Embora tenha o objetivo final de garantir a ordem pública, bem como a proteção do patrimônio e da integridade física das pessoas, o serviço policial é complexo, possuindo peculiaridades e naturezas diversas a depender das atribuições das organizações que compõem o sistema de segurança pública. A próxima seção tratará da avaliação do desempenho das polícias judiciárias.

2.3 – A avaliação do desempenho das polícias judiciárias brasileiras

No Brasil, as competências das polícias judiciárias foram estabelecidas a partir da organização político-administrativa do país, com a Polícia Federal como responsável pela apuração dos crimes de competência federal, e as Polícias Civas dos 26 Estados e do Distrito Federal com atribuição para investigação dos demais delitos (Amaral, 2019). Dando sequência à tradição policial judiciária brasileira do Código de Processo Penal de 1941, a Polícia Federal detém a atribuição constitucional de exercer, com exclusividade, a função de polícia judiciária da União (Sousa, 2015).

As investigações criminais realizadas pelas Polícias Civas e pela Polícia Federal são formalizadas por meio de um procedimento denominado inquérito policial, presidido por delegados de polícia, bacharéis em direito, que tem por finalidade apurar a autoria e materialidade delitiva relacionadas a um determinado fato supostamente criminoso (Azevedo & Vasconcellos, 2011). A atuação das polícias judiciárias de forma célere, eficiente e com qualidade permite ao Ministério Público a obtenção de dados confiáveis e adequados para a instrução das ações penais, bem como assegura aos investigados uma apuração competente e justa, apta a comprovar ou afastar a sua culpabilidade (Miranda, 2016).

Beato Filho (1999) descreve o fluxo da atividade de investigação policial no contexto brasileiro, realizada no âmbito das polícias judiciárias, com articulação com o Ministério Público e o Poder Judiciário. O inquérito policial fornece subsídios que são utilizados na instrução de ações criminais ou para fundamentar o arquivamento das investigações quando resta comprovada a inexistência do delito ou a ausência de culpabilidade da pessoa que praticou a conduta inicialmente apontada como criminosa (Oliveira & Machado, 2018). Os procedimentos da investigação começam com o registro da ocorrência. Após a anotação do registro, a Polícia Federal ou a Polícia Civil, de acordo com a atribuição aplicada ao caso, dão início ao inquérito policial, no qual será averiguada a materialidade dos crimes e buscada a autoria, por meio da realização de diligências. Depois do seu encerramento, o inquérito policial é remetido ao Ministério Público, que avaliará se está apto para formulação de denúncia a ser remetida à vara criminal, onde começa o processo penal (Beato Filho, 1999).

Em decorrência de uma construção histórica, os delegados de polícia executam, através do inquérito policial, a fase da formação de culpa, que, no Brasil imperial, era exercida pelo juiz de paz (Mendes, 2008). Porém, embora semelhante, por óbvio, a investigação criminal se trata de atividade totalmente distinta, envolvendo tarefas diferentes do Poder Judiciário (Beato Filho, 1999).

No âmbito das polícias judiciárias brasileiras, existem muitos tipos de investigação criminal, como a apuração de homicídios, por exemplo, que pode ser demorada e complexa, e resultar em casos que não são resolvidos imediatamente (Keel, Jarvis & Muirhead, 2009). Em razão da importância social, devem ser estabelecidos indicadores adequados para medir o desempenho desta atividade. Esforços existem, mas ainda não resultaram na implementação de indicadores adequados para mensurar o desempenho das organizações que as executam.

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

Em uma nota técnica, Costa (2014) oferece subsídios para a constituição de uma base de indicadores de investigação de homicídios, que seria integrada por indicadores de desempenho, de esforço e de acompanhamento. Entre os indicadores propostos pelo autor, consta a taxa de esclarecimento (total de homicídios denunciados pelo Ministério Público dividido pelo total de homicídios registrados pela Polícia Civil) como proposta de indicador de desempenho para as polícias judiciárias.

Como indicador de esforço, Costa (2014) propõe mensurar o número de delegacias especializadas em investigação de homicídios, o efetivo de policiais lotados nestas delegacias (delegados, agentes e escrivães) e a existência de procedimentos operacionais padrão. Segundo ele, o desempenho da polícia no esclarecimento de homicídios é consequência dos recursos humanos e materiais à disposição da investigação, assim como da maneira como são empregados. Também é sugerido um indicador de acompanhamento, que relacionaria os resultados da investigação com o perfil da vítima, o local em que o crime ocorreu e o instrumento utilizado no crime (Costa, 2014). No entanto, tal proposta de criação de uma base de indicadores de investigação de homicídios não foi implementada.

Em um ensaio teórico, Silva (2015) apresenta sugestões para a implementação de indicadores com objetivo de mensurar o desempenho de polícias judiciárias. A identificação de autoria e a constatação da materialidade não podem ser vistas como único objetivo do um

inquérito policial, pois a polícia judiciária busca a verdade real, reunindo indícios que tanto podem apontar a culpa ou a inocência do investigado (Silva, 2015).

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

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

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

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

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

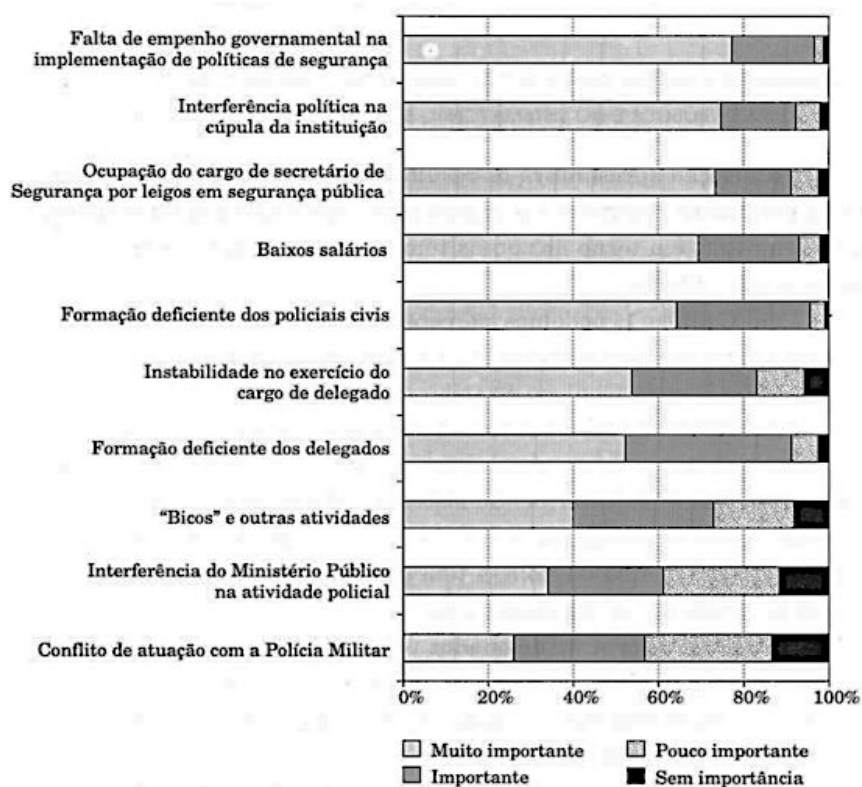


Figura 1: Obstáculos ao bom funcionamento da Polícia Civil.
Fonte: Arantes e Cunha (2003)

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

Em outro estudo, realizado por Machado, Zacskseski e Raupp (2016), foi feita análise exploratória do transcurso do tempo de investigação policial no sistema de Justiça Federal, apresentando os resultados das análises estatísticas realizadas a partir dos dados relativos a inquéritos da Polícia Federal que tiveram manifestação de denúncia ou arquivamento em 2012.

Trata-se de um, senão o único, trabalho de pesquisa que utilizou dados empíricos que podem servir para a construção de indicadores para as polícias judiciárias. Machado *et al.* (2016), de forma exploratória, utilizaram o tempo de tramitação do inquérito como uma das variáveis relevantes no estudo da atividade de investigação policial e apontaram a necessidade de futuras pesquisas para definir o motivo da morosidade do seu percurso.

Cumpra esclarecer que existem estudos ambientados em outros campos do conhecimento, como o direito ou a sociologia, acerca do inquérito policial, que discutem a sua legitimidade, discricionariedade e necessidade, entre outros temas correlatos. É comum que estes estudos apresentem manifestações favoráveis ou desfavoráveis ao instrumento de investigação, a depender do posicionamento ideológico do seu autor (Azevedo & Vasconcellos, 2011; Ratton, Torres & Bastos, 2011; Moraes, 2017; Pimentel Junior, 2017; Zaccariotto, 2017). Ocasionalmente, nesses estudos, o vocábulo desempenho é utilizado como argumento para defender ou questionar a eficiência ou eficácia da investigação criminal feita por meio do inquérito policial. No entanto, estes estudos não apresentam evidências empíricas sobre o efetivo desempenho das polícias judiciárias. Eles se limitam a informar que o tempo de duração ou o número de casos não resolvidos refletem a ineficácia do instrumento de investigação, sem, entretanto, efetivar pesquisa empírica para entender a atividade das polícias judiciárias, identificar os fatores que a influenciam ou para testar indicadores que sirvam para avaliar efetivamente o seu desempenho.

2.4 – O desempenho policial

2.4.1 – As dimensões do desempenho policial

Com o incremento das atividades policiais, ocorrido em decorrência do aumento da criminalidade, bem como em razão da relevante função que as organizações policiais possuem para a segurança e, conseqüentemente, para a qualidade de vida dos cidadãos, é de suma importância a obtenção de informações que possam ser utilizadas para avaliar o seu desempenho (Carmona & Grönlund, 2003). A polícia, assim como outras organizações públicas, está procurando um modelo acessível, responsável, sustentável e ético para sua atuação (Lelandais & Bodson, 2007). O elemento mais tangível deste cenário é o crescente uso de medidas, particularmente a adoção de indicadores-chave de desempenho, que se tornou cada vez mais frequente no âmbito da polícia e das demais organizações da segurança pública (Roche, 2008).

Analisar o desempenho de organizações policiais significa examinar conjuntos de indicadores, procedimentos internos, instrumentos e processos de prestação de contas internos e externos, através dos quais o desempenho é definido, avaliado e monitorado (Maillard & Savage, 2018). A avaliação do desempenho policial permite conciliar os objetivos do seu serviço com os meios implementados e os resultados alcançados (Lelandais & Bodson, 2007).

O uso de indicadores de desempenho nas polícias apresenta vantagens, entre elas: acompanhar e avaliar o desempenho ao longo do tempo; auxiliar no processo de desenvolvimento organizacional; melhorar o processo de coordenação organizacional, a partir da discussão fundamentada nos resultados, e; possibilitar a incorporação de sistemas de reconhecimento de bom desempenho e alcance dos resultados esperados (Durante & Borges, 2011). Historicamente, o principal, quando não é o único, indicador do desempenho policial foi a taxa de criminalidade oficial (Maillard & Savage, 2012).

No entanto, trata-se de um indicador altamente questionável, pois, se as taxas de criminalidade, embora avaliadas com precisão, são uma medida do desempenho da polícia como tal, isto seria como julgar o desempenho dos médicos pela taxa de doenças cardíacas na comunidade, pois, como o crime, a doença é um indicador de tantas outras coisas que estão alheias a intervenção dos policiais ou dos médicos (Maillard & Savage, 2012). Outrossim, as taxas de criminalidade podem ter relação com outros fatores, como o comportamento das pessoas, por exemplo, sendo claro que este indicador é insuficiente para representar o real desempenho da polícia (Pinc, 2009).

Em razão da discricionariedade inerente à função policial, monitorar o trabalho cotidiano dos policiais é um desafio para todas as organizações de segurança pública do mundo (Cano & Duarte, 2014). O serviço prestado pelas polícias representa uma área complexa do serviço público em razão da diversidade das atividades que são desempenhadas e da ausência de consenso sobre quais devem ser os seus objetivos prioritários (Collier, 1998). Não existe concordância quanto à forma ou à natureza do que deve ser medido, qual medida deva ser utilizada, o que diferentes indicadores significam e como eles serão utilizados para promover a melhoria do desempenho (Tiwana *et al.*, 2015). Como reflexo desta ausência de consenso, a avaliação de desempenho policial se torna ambígua e complexa (Vollard, 2003).

A natureza do trabalho das polícias implica que, enquanto as suas medidas de desempenho podem coincidir com as de outras organizações, elas também variam significativamente em razão das diferentes questões metodológicas e substantivas no seu modo de atuar (Tiwana *et al.*, 2015). A complexidade, a heterogeneidade, a diversidade e a incerteza

são características dos serviços policiais que afetam diretamente o seu desempenho (Carter, Klein & Day, 1993) e tornam difícil o estabelecimento de uma metodologia para que seja realizada a avaliação do seu desempenho (Collier, 2001). Tal constatação ressalta a importância e a necessidade em se desenvolver métodos próprios para que seja implementado um efetivo sistema de avaliação do desempenho policial (Holmes *et al.*, 2006), devendo ser construído de acordo com as peculiaridades de cada organização, com um conjunto de indicadores específicos que serão aplicados às atividades por ela realizadas (Dooren, 2005).

Por esta razão, a avaliação de desempenho de uma organização policial deve ser iniciada com a precisa demarcação dos objetivos e das atividades-chave que serão avaliadas (Rogerson, 1995). O primeiro indicador do desempenho policial surgiu na década de 1960, momento em que a velocidade de resposta às chamadas de emergência começou a ser medida e monitorada como parte da mudança do patrulhamento a pé para a patrulha motorizada (Maillard & Savage, 2012). Desde então, para a avaliação do desempenho policial, têm sido estabelecidos conjuntos de indicadores de desempenho que são aplicados, como, por exemplo, taxa de crimes, número de chamadas por unidade policial, satisfação da população em relação ao desempenho e ao serviço prestado pela organização policial, de acordo com as atividades que são realizadas (Hoque *et al.*, 2004).

Como regra geral, o comportamento das organizações policiais se inclina a direcionar-se de acordo com a maneira como elas são avaliadas, havendo relação entre a medida de desempenho adotada e as atitudes dos policiais (Pinc, 2009). Assim, o estabelecimento de medidas de desempenho e a aplicação de métodos de avaliação constituem um estímulo à melhoria do desempenho nos diferentes âmbitos de atuação das polícias (Vollard, 2003), o que facilita o início de uma cultura de avaliação, que é incipiente na Administração Pública e, em especial, nas forças policiais (Collier, 2001).

Uma questão central para a avaliação do desempenho de organizações policiais é o estabelecimento das dimensões em torno das quais ele pode ser medido, avaliado e comparado (Maillard & Savage, 2012). As dimensões do desempenho da polícia são complexas e assumem diferentes formas, em parte porque não há consenso sobre o que constitui desempenho ou como este deve ser medido (Maguire, 2004). Isso pode resultar de diferenças nas expectativas e prioridades sociais e políticas sobre o que a polícia deve alcançar, bem como em razão de vários mitos associados ao papel e função da polícia (Shane, 2013).

De acordo com Shane (2013), a função de aplicação da lei, que é fazer com que as leis sejam cumpridas, geralmente é a principal preocupação dos gestores de organizações policiais,

de modo que outras dimensões do desempenho como, por exemplo, a qualidade ou a eficiência, ficam ignoradas. Por esta razão, a adoção de medidas que reflitam as múltiplas dimensões do desempenho policial promove uma abordagem mais equilibrada (Shane, 2013). Segundo o autor, este método é susceptível de satisfazer várias partes interessadas, como a própria polícia, os cidadãos e os governantes, o que é fundamental para criar um ambiente harmonioso, podendo reduzir o estresse e introduzir mais racionalidade na organização policial, contribuindo para a melhoria do seu desempenho.

Normalmente, os departamentos de polícia usam vetores de insumos, como, por exemplo, mão de obra, veículos, aparelhos, armas e edifícios para produzir um vetor de resultados, como a prevenção e detecção de crime, manutenção de lei e ordem, regulamentação e controle de trânsito, segurança de dignitários, entre outros (Drake & Simper, 2005). Segundo os autores, os produtos estão sob o controle de departamentos policiais, enquanto os resultados são objetivos socialmente desejáveis, que podem ser influenciados pelos fatores que não estão sob controle da polícia. Dado este conjunto complexo de vetores de entrada e saída/resultado, definir a eficiência da polícia é um grande desafio e, geralmente, existe sobreposição entre os produtos e os resultados dos serviços policiais (Davis, 2012).

Os pesquisadores, frustrados com as medidas convencionais de desempenho da polícia (taxas de criminalidade, prisões, autorizações, entre outros), têm incluído medidas de qualidade de vida e equidade em desempenho policial (Mirzer, 1996). A Comissão de Auditoria, criada em 1982 para auditar e monitorar o trabalho e os gastos das autoridades do governo e dos serviços públicos locais no Reino Unido, realizou uma série de estudos acerca das práticas organizacionais, com vistas ao desenvolvimento de melhores práticas e uso de indicadores para aferir o desempenho (Maillard & Savage, 2012).

A comissão foi encarregada de produzir o primeiro conjunto de indicadores estatutários de desempenho nacional para a polícia, que foi publicado em 1995, o que deu grande impulso para a realização de estudos sobre o tema (Maillard & Savage, 2012). Como resultado, tanto os pesquisadores como os profissionais que integram as organizações policiais têm incentivado uma maior atenção aos processos de policiamento que refletem valores democráticos compartilhados em vez de simplesmente contar atividades ou resultados (Tyler, 2001), buscando novas medidas da qualidade do serviço policial (Rosenbaum, Lawrence, Hartnett, Mcdevitt & Posick, 2015).

A natureza multidimensional do trabalho policial exige, naturalmente, uma abordagem multidimensional da medição do seu desempenho (Maslov, 2014). Neste sentido, alguns

pesquisadores sugerem que o desempenho da polícia deve ser medido por múltiplos indicadores, que vão desde a contagem individual das vítimas (Neyroud, 2008) até pesquisas de satisfação pública mais formalizadas. Um dos estudos mais citados na literatura sobre o quadro multidimensional do trabalho policial foi feito por Moore e Braga (2003), que identificaram sete dimensões do trabalho policial, apresentadas na Tabela 1.

Tabela 1

Dimensões do desempenho policial

Nome	Conceito
Reduzir o crime e vitimização (Reduce crime and Criminal Victimization).	Reduzir a taxa de criminalidade.
Chamar os infratores para prestar contas (Call offenders to account).	Taxa de apuração de crimes e responsabilização dos infratores (crimes resolvidos, infratores presos).
Reduzir o medo e aumentar a segurança pessoal (Reduce fear and enhance personal security).	Redução do medo e aumento da sensação de segurança.
Garantir a segurança e civilidade nos espaços públicos (Ensure civility in public spaces).	Assegurar a segurança no trânsito e em espaços públicos.
Uso da força e autoridade de forma justa, eficiente e efetiva (Use force and authority fairly, efficiently, and effectively).	Usar a autoridade e força de maneira justa e proporcional,
Uso de recursos de forma eficiente e razoável. (Using Resources Efficiently and Fairly).	Utilizar recursos de forma razoável (eficiência, produtividade, efetividade).
Qualidade do serviço/satisfação do cidadão (Quality services/customer satisfaction).	Qualidade do serviço e a satisfação do cidadão.

Nota. Fonte: Adaptado de Moore e Braga. (2003).

Não há uma única medida de desempenho que possa avaliar todas as dimensões do trabalho policial ao mesmo tempo, tampouco existe uma medida perfeita que possa avaliar uma única dimensão do trabalho policial (Gallagher, Maguire, Mastrofski & Reisig, 2001). As sete dimensões identificadas por Moore e Braga (2003) podem ser usadas com a finalidade de se estabelecer uma estrutura para medir o desempenho da polícia (Kiedrowski, Petrunik, Macdonald & Melchers, 2013).

O instrumento de medição precisa ser escolhido de acordo com a dimensão que se deseja que seja medida. Cada uma das dimensões deve ser mensurada usando uma série de indicadores, incluindo as medidas diretas tradicionais de taxas de criminalidade, detenções e infrações, taxas de apuração dos crimes e tempos de resposta, sendo complementadas com medidas indiretas, através de pesquisas, observações ou estudos situacionais (Maslov, 2014).

É possível e aconselhável que a medição do desempenho da polícia seja efetuada nas sete dimensões propostas por Moore e Braga (2003) e complementada com medidas indiretas,

obtidas através de pesquisas de opinião pública. Essas pesquisas avaliam os pontos de vista favoráveis ou desfavoráveis, bem como a confiança dos cidadãos no trabalho que a polícia faz (Maslov, 2014).

2.4.2 – O estado da arte do desempenho policial

O objetivo do presente estudo é identificar e descrever os fatores que influenciam o desempenho da Polícia Federal no exercício da função de polícia judiciária da União. Como exposto na seção anterior, não existe apenas uma medida universal que abranja todos os aspectos e dimensões do desempenho policial. A avaliação deste desempenho depende da definição prévia da dimensão e das atividades que se pretende avaliar.

Para que o desempenho da Polícia Federal seja compreendido, avaliado e explicado, se fez necessário entender como o desempenho das polícias tem sido avaliado por pesquisadores ao redor do planeta, quais são as dimensões utilizadas, quais as técnicas empregadas para avaliá-lo, quais são as variáveis que influenciam o desempenho e como estas o afetam. Deste modo, para a realização do presente estudo, foi efetuada revisão sistemática da literatura, buscando-se identificar o estado da arte acerca do desempenho policial, especialmente como ele tem sido investigado empiricamente.

2.4.2.1 – Revisão sistemática da literatura acerca do desempenho policial

O objetivo da revisão sistemática da literatura é identificar o atual estágio do conhecimento a respeito de uma determinada área da ciência (Lacerda, Ensslin & Ensslin, 2012). Para os acadêmicos, o processo de revisão sistemática aumenta o rigor metodológico do levantamento da literatura e, para profissionais e gestores, a revisão sistemática ajuda a desenvolver uma base de conhecimento confiável, acumulada de uma série de estudos realizados (Tranfield, Denyer & Smart, 2003), que pode ser utilizada para o aprimoramento das atividades nas suas organizações.

Neste sentido, a revisão sistemática da literatura realizada teve o objetivo de identificar o que de mais recente e relevante foi pesquisado a respeito do desempenho policial, por meio do levantamento dos estudos teórico-empíricos publicados entre 2010 e 2020 acerca do tema. Foram aplicadas as setes etapas propostas por Fink (2014), visualizadas na Figura 2:

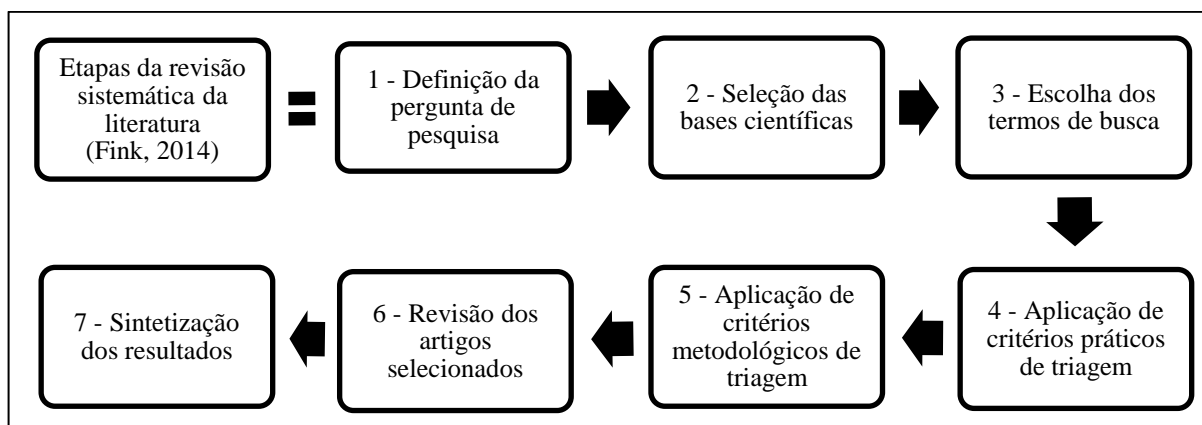


Figura 2: Etapas para a realização de revisão sistemática da literatura.

Fonte: Fink (2014).

Na primeira etapa, foi definida a pergunta de pesquisa da revisão sistemática da literatura (que não se confunde com a pergunta de pesquisa deste estudo, informada na Seção 1.1): “*como o desempenho de organizações policiais está sendo avaliado?*” Para responder essa pergunta foram selecionadas as bases científicas Scopus e Web of Science, que indexam e sumarizam mais de 15.000 periódicos científicos internacionais, contendo a maioria das citações importantes para a elaboração de artigos (Bakkalbasi, Bauer, Glover & Wang, 2006). No levantamento de artigos produzidos em língua portuguesa foram selecionadas, além das bases informadas, a Spell e Scielo, que concentram e divulgam pesquisas nacionais, especialmente nas áreas de Administração e Ciências Sociais. Dessa maneira, entende-se que as bases selecionadas se constituem naquelas de maior relevância para o tema pesquisado.

Em seguida, foram escolhidos os termos de busca (palavras-chave). No levantamento preliminar, utilizando a palavra “performance” associada a “police” ou a variante “policing”, os resultados encontrados nas bases Scopus e Web of Science apresentaram centenas de artigos em inglês, tratando de diversas temáticas e não apenas do desempenho policial. Com o intuito de selecionar estudos com uma amostragem mais representativa, foram utilizadas as palavras-chave mais citadas em artigos que efetivamente realizaram avaliação de desempenho de organizações policiais, indicadas nos sistemas de busca das bases consultadas. Para o levantamento em língua portuguesa foi utilizada a palavra-chave “desempenho” associada à “polícia” e “policial”. Em razão do baixo número de artigos encontrados, foram adicionados vocábulos traduzidos entre os mais citados nas pesquisas publicadas em inglês a respeito do tema, como “indicadores”, “eficiência”, “eficácia”. As palavras-chave utilizadas na revisão estão indicadas na Tabela 2:

Tabela 2
Palavras-chave utilizadas na revisão de literatura

Inglês	Português
“police (policing) performance”	polícia (policial) AND desempenho
police (policing) AND “performance measure”	polícia (policial) AND indicadores
police (policing) AND “performance management”	polícia (policial) AND indicador
police (policing) AND “performance measurement”	polícia (policial) AND eficiência
police (policing) AND “performance indicators”	polícia (policial) AND produtividade
police (policing) AND “performance metrics”	polícia (policial) AND eficácia
police (policing) AND “performance evaluation”	
police (policing) AND “performance assessment”	

Na quarta etapa, foram estabelecidos os critérios práticos para triagem. Foi definido que seriam utilizados apenas artigos revisados por pares, publicados em periódicos científicos entre 2010 e 2020 (abril), para que se obtivesse o que de mais recente tenha sido pesquisado sobre o tema desempenho policial, em língua inglesa ou portuguesa. Também foi delimitado que a busca seria feita no título, palavras-chave e resumo dos artigos (TÓPICO / TITLE-ABS-KEY). Com base nesses critérios, foram identificados 339 artigos na base Scopus, 243 na Web of Science, 33 na Scielo e nove na Spell. Após a exclusão dos artigos duplicados, que se repetiram nas bases, remanesceram 369 artigos em inglês e 35 artigos em língua portuguesa para serem analisados.

A quinta etapa foi dividida em três momentos. Inicialmente, foi feita a leitura do resumo de todos os 404 artigos. Foram descartados 234 artigos cujos resumos não tratavam de desempenho policial, mas sim de outros temas sem qualquer relação com a polícia ou nos quais a polícia foi utilizada como *locus* para analisar outros fenômenos que não o seu desempenho. A Tabela 3 apresenta exemplos de estudos que foram descartados no primeiro momento da quinta etapa:

Tabela 3
Exemplos de artigos descartados no primeiro momento da quinta etapa da revisão de literatura

Objetivo do artigo	Motivo do descarte
Comparar o desempenho de segurança de grades de proteção W-post G4 (1S) e barreiras de cabos instaladas nas medianas de rodovias na Flórida	Objeto não trata da polícia
Examinar a adesão dos médicos do trabalho (OP) à diretriz holandesa sobre o gerenciamento de problemas comuns de saúde mental	Objeto não trata da polícia
Avaliar o nível de drogas em motoristas abordados pela polícia	Polícia utilizada como <i>locus</i> para estudar outro fenômeno
Avaliar o stress de cavalos policiais	Polícia utilizada como <i>locus</i> para estudar outro fenômeno
Avaliar a aptidão física de policiais	Polícia utilizada como <i>locus</i> para estudar outro fenômeno

Na sequência, foram escolhidos e aplicados critérios metodológicos de triagem. Foi feita a leitura integral de 170 artigos, 165 em língua inglesa e cinco em português. Foram selecionados artigos teórico-empíricos para serem revisados. Foram considerados artigos teórico-empíricos os trabalhos que apresentaram resultados de estudos ou pesquisas, fundamentados em diferentes perspectivas teóricas e metodológicas (ENANPAD, 2020). A opção por utilizar trabalhos teórico-empíricos na revisão foi decorrente da busca por identificar modelos teórico-empíricos de análise do desempenho policial, com instrumentos de coleta de dados, métodos de análise de dados e variáveis próprios, que possam ser empregados na pesquisa a respeito do desempenho da Polícia Federal.

Foram descartados os artigos que não analisavam o fenômeno desempenho, embora citassem o termo no título, resumo ou palavras-chave relacionado ao exercício de alguma atividade policial, bem como os ensaios teóricos, que consistem na discussão do tema a partir do posicionamento teórico do(s) autor(es) em relação a uma ou várias teorias abordadas e não apresentam resultados de pesquisas (ENANPAD, 2020). A Tabela 4 apresenta exemplos dos estudos que foram descartados do segundo momento da quinta etapa.

Tabela 4

Exemplos de artigos descartados no segundo momento da quinta etapa da revisão de literatura

Objetivo de artigo	Motivo do descarte
Apresentar a arquitetura de um Sistema Inteligente de Apoio à Decisão para cumprir as responsabilidades emergentes das agências policiais.	Não analisou desempenho
Analisar variáveis gerenciais, profissionais e demográficas que influenciam o comprometimento organizacional dos policiais	Não analisou desempenho
Nesta peça conceitual, argumentamos que a abordagem atual para medir o desempenho da polícia normalmente baseada no uso de métricas policiais tradicionais não alcançou os resultados desejados e que é necessária uma estratégia diferente.	Ensaio teórico
Este artigo considera como o desempenho da polícia pode ser aprimorado com a adoção da filosofia "Lean", um potencial propulsor de melhorias policiais internas.	Ensaio teórico

Assim, restaram 69 artigos teórico-empíricos que tinham entre seus objetivos avaliar o desempenho de alguma organização policial, em qualquer país. Destes, apenas um artigo em língua portuguesa. Ainda na execução da quinta etapa, para garantir a relevância dos artigos encontrados, foi feita a avaliação de impacto dos periódicos onde foram publicados. Para avaliação dos periódicos estrangeiros foi escolhido o Scimago Journal Rank (SJR), indicador bibliométrico que mede o prestígio ou a influência de uma revista científica, calculada por meio de uma janela de citação de três anos, amplo o suficiente para incluir a maioria das citações, e dinâmico o bastante para medir a evolução das revistas científicas (González-Pereira; Guerrero-Bote & Moya-Anegón, 2010). A consulta ao SJR foi realizada em abril de 2020.

O SJR divide os periódicos em 4 quartis (Q1, Q2, Q3 e Q4), ranqueados de acordo com o seu impacto, do mais relevante (Q1) até aqueles com menor influência (Q4). Optou-se por utilizar apenas os 50 artigos publicados em periódicos avaliados como “Q1” e os 10 trabalhos divulgados em revistas qualificadas como “Q2”, que concentram os 50% periódicos mais bem classificados. Foram descartados 7 artigos publicados em periódicos avaliados como “Q3” e o trabalho divulgado em revista posicionada em “Q4”.

O artigo em língua portuguesa foi mantido para ser analisado em razão da classificação obtida no Qualis-Periódicos pela revista na qual foi publicado. O periódico, qualificado como “B1” em Administração, se encontra entre os estratos que concentram os 50% melhores classificados no Brasil (CAPES, n. d.), mantendo a simetria com o critério aplicado aos artigos publicados em língua inglesa. Assim, com base neste recorte metodológico, fundamentado nas etapas propostas por Fink (2014) para realizar o processo de revisão sistemática da literatura, foram selecionados 61 artigos.

Por último, foi executada a sexta etapa, a revisão propriamente dita. Os artigos foram separados por ano de publicação. Em seguida, foram elaborados os aspectos a serem analisados, a fim de entender como os estudos a respeito do desempenho de organizações policiais estão sendo tratados. Para tanto, buscou-se identificar os países onde foram aplicadas as pesquisas, periódicos em que foram publicadas, natureza dos estudos, instrumentos de coleta de dados utilizados, origem dos dados, níveis de análise, técnicas de análises de dados aplicadas e dimensões do desempenho policial estudadas, de acordo com a classificação proposta por Moore e Braga (2003). A sintetização dos resultados, sétima e última etapa (Fink, 2014), com as variáveis mais utilizadas e os principais resultados de pesquisa, será apresentada na próxima seção.

2.4.2.2 Visão geral e características metodológicas dos artigos revisados

A produção de artigos teórico-empíricos a respeito do desempenho policial foi, em média, de seis artigos por ano, tendo sido constatada uma flutuação do número de publicações ao longo da última década (2010/2019), como pode ser visualizado na Figura 3. Em alguns anos muitas pesquisas foram divulgadas, como em 2014 e 2018 (11 artigos) e 2019 (oito artigos), e em outros anos poucos trabalhos teórico-empíricos a respeito do tema foram publicados, como em 2016 (dois artigos) e 2011 (nenhum artigo). A média de artigos publicados reflete a tendência crescente do “gerencialismo” e uso de métodos científicos para medir o desempenho

na polícia (Asif, Shahzad, Awan & Akdogan, 2018), apesar da dificuldade da medição (Hadad, Keren & Hanani, 2015) e da insuficiência de dados para avaliar o desempenho de unidades policiais (Tomažević, Seljak & Aristovnik, 2016). No ano de 2020, até abril, apenas um artigo havia sido publicado sobre o tema (Desmond, Reynolds, Frank, Klahm IV & Henson, 2020).

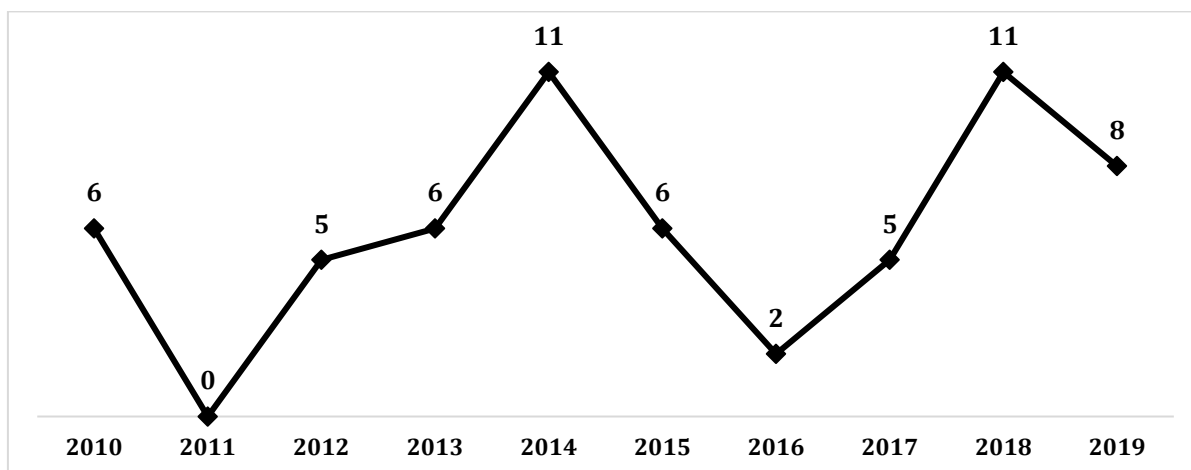


Figura 3: Publicações a respeito do desempenho policial na década de 2010/2019.

No tocante aos países onde as pesquisas foram realizadas, se observou que os Estados Unidos, com 25 estudos, e o Canadá, com cinco artigos, foram os locais onde o tema mais foi investigado, consolidando a América do Norte como principal polo de estudos sobre o assunto. Verificou-se, também, a emergência de pesquisas no continente asiático, com 16 estudos realizados na Índia (4), Taiwan (4), China (3), Israel (3), Irã (1) e Paquistão (1). Na Europa foram 10 artigos, três na América Latina (Brasil, México e Peru) e um na Oceania (Austrália), além de dois trabalhos que analisaram o desempenho de polícias, em determinado aspecto, de 77 nações (Pare, 2014) e de 26 países (Barlage, Van Den Born, Van Witteloostuijn & Graham, 2014). A pesquisa realizada por Wu (2010) na China e nos Estados Unidos foi contabilizada como realizada nos dois países. Trata-se, como visto, de um tema cada vez mais discutido no mundo (Scalco, Amorim & Gomes, 2012).

As pesquisas foram divulgadas em periódicos com diversos escopos, em especial nas revistas que publicam estudos relacionados à justiça criminal, políticas e práticas penais, práticas de policiamento, estudos a respeito do crime e análises criminológicas, categorizadas como “Law” no SJR, com 45 artigos. Também foram publicadas cinco pesquisas em periódicos especializados em Administração Pública, três de Administração em geral, assim como em *journals* que divulgam pesquisas das áreas de Informática, Logística, Economia, Ciências Sociais, Ciências Políticas e Saúde Pública, refletindo a abrangência do tema, que pode ser avaliado por diversas abordagens (Braga & Moore, 2003).

A maioria das pesquisas utilizou uma abordagem quantitativa, totalizando 54 artigos, refletindo a maior ênfase nas pesquisas direcionadas para as dimensões “Uso de recursos de forma eficiente e razoável” e “Chamar os infratores para prestar contas”, que buscaram avaliar, objetivamente, por meio de estatísticas das atividades policiais, o seu desempenho. Foram encontrados quatro estudos com emprego de abordagem quantitativa e qualitativa. Outros três estudos utilizaram métodos qualitativos, tratando de avaliações de desempenho vinculadas às dimensões “Redução do medo e aumento da sensação de segurança” (Caputo *et al.*, 2018) e “Uso da força e autoridade de forma justa, eficiente e efetiva” (Cihan, 2014; Vila, James & James, 2018).

A pesquisa documental, efetuada em 41 pesquisas, e os questionários, empregados em 23 artigos, foram as principais técnicas de coleta de dados utilizadas, individualmente ou associadas a outros meios de obtenção de informações. As entrevistas foram realizadas em cinco estudos, sempre associadas a outros instrumentos de coleta. Por fim, o grupo focal foi utilizado em três pesquisas, sendo associado à realização de entrevistas no estudo que buscou avaliar o efeito do emprego de tecnologia no policiamento e seus efeitos na redução da criminalidade (Koper; Lum & Hibdon, 2016). A técnica de análise de dados mais aplicada foi a regressão, utilizada em 33 artigos, como no trabalho de Roberts (2015), por exemplo, que utilizou Regressão Logística Multinível para estudar taxas de apuração de homicídios. A Análise Envoltória de Dados (DEA) foi empregada em 14 artigos, sendo muito utilizada para avaliar e comparar a eficiência do desempenho entre unidades da polícia (Akdogan, 2012; Asif *et al.*, 2018; Sinuany-Stern & Alper, 2019). A Correlação, em 14 artigos, e a Análise Fatorial, em nove publicações, completam as técnicas estatísticas mais utilizadas nos estudos quantitativos. Nas pesquisas com abordagem qualitativa não foram informadas as técnicas utilizadas para analisar os dados encontrados. Tal quadro demonstra que as pesquisas que têm por escopo avaliar o desempenho policial aplicam diferentes métodos (Vinod Kumar, 2014), de acordo com a dimensão e as variáveis utilizadas.

A análise do desempenho se concentrou no nível organizacional, com 56 artigos, enquanto cinco artigos avaliaram o desempenho em nível individual. Nenhuma pesquisa utilizou o nível de grupo para analisar o desempenho policial. Os estudos que avaliaram o desempenho em nível individual se concentraram, especialmente, em avaliar como as características pessoais dos policiais influenciam os resultados das atividades policiais realizadas (Shane, 2010, 2013; Desmond *et al.*, 2020).

Em relação à origem dos dados, 35 pesquisas usaram dados primários, coletados pelos próprios pesquisadores, e 21 artigos utilizaram dados secundários, fornecidos por terceiros (governos, polícias, entre outros). Dos cinco artigos que usaram dados primários e secundários, três empregaram abordagens mistas (qualitativa e quantitativa) para efetuar a pesquisa (Lacey *et al.*, 2012; Rengifo & Fratello, 2015; Kuo & Shih, 2018).

2.4.2.3 Dimensões de desempenho, variáveis mais utilizadas e principais resultados de pesquisa dos artigos revisados

Os artigos revisados não informam expressamente quais são as dimensões avaliadas. Assim, para fins de classificação, foram analisados os objetivos dos estudos e as variáveis empregadas, utilizando as dimensões propostas por Moore e Braga (2003) para catalogá-los. Cada uma dessas dimensões invoca uma perspectiva importante que pode e deve ser usada por pesquisadores, gestores e cidadãos para avaliar as organizações policiais. Dos estudos, 40 se concentraram em avaliar apenas uma dimensão enquanto 21 analisaram duas ou mais dimensões. A Figura 4 sumariza as dimensões examinadas nas pesquisas:

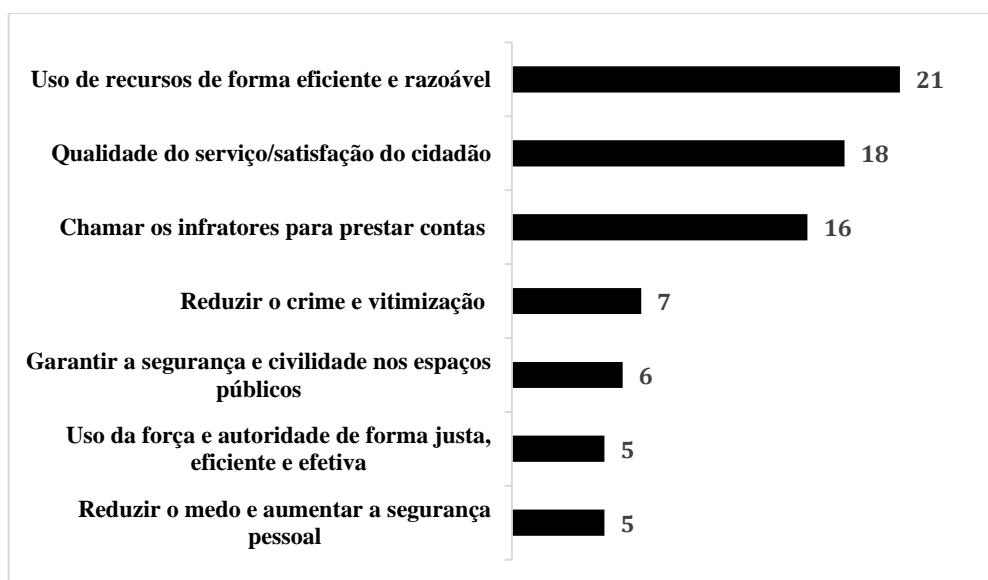


Figura 4: Dimensões propostas por Moore e Braga (2003) avaliadas nos estudos revisados.

A dimensão mais estudada nos artigos revisados foi o “Uso de recursos de forma eficiente e razoável”, com 21 publicações. As atividades realizadas pela polícia são variadas, não sendo fácil desenvolver indicadores para medir sua eficiência (Wu, Chen & Yeh, 2010), inclusive porque nem todas as variáveis estão sob o controle da força policial (Kumar & Kumar, 2013). Nos estudos revisados, o número de policiais (Aristovnik, Seljak & Mencinger, 2014;

Ferrandino, 2012; Vuorensyrjä, 2018), o número de viaturas (Alda & Dammert, 2019; Sinuany-Stern & Alper, 2019) e o orçamento da polícia (custos/despesas) (Hadad *et al.*, 2015; Agarwal *et al.*, 2019) foram as variáveis mais utilizadas para medir a sua eficiência.

As pesquisas que abordaram esta dimensão tiveram objetivos e resultados muito diversificados. Kumar e Kumar (2013), por exemplo, constataram que a introdução de dispositivos de comunicação e o aumento das despesas de treinamento ajudaram a melhorar a produtividade dos departamentos de polícia da Índia. Vuorensyrjä (2018) verificou a queda de produtividade da polícia ao longo das reformas gerenciais realizadas na Finlândia. Outras pesquisas tiveram o objetivo de comparar a eficiência de unidades policiais (Ferrandino, 2012; Asif *et al.*, 2018; Alda & Dammert, 2019). No nível individual de desempenho, foi constatado que as variáveis demográficas dos policiais, como gênero e raça (Desmond *et al.*, 2020), idade, estado civil e o número de filhos (Shane, 2010, 2013) impactaram na produtividade das organizações avaliadas.

Os resultados das pesquisas em relação ao impacto dos fatores externos (exógenos ou ambientais) na eficiência das polícias também tiveram resultados variados. O ambiente socioeconômico não influenciou os índices de eficiência nas pesquisas realizadas por Scalco, Amorim e Gomes (2015) e Sinuany-Stern e Alper (2019). No entanto, em diversas pesquisas foram constatados os efeitos de fatores externos na eficiência da polícia, como a localização da delegacia (Tomažević *et al.*, 2016), o tamanho da área de circunscrição e a presença de entidades críticas (Akdogan, 2012), a desigualdade de renda (Alda & Dammert, 2019) e o nível de educação da população (Rahimi *et al.*, 2017; Wu *et al.*, 2010).

A segunda dimensão mais estudada foi “Qualidade do serviço/satisfação do cidadão”, com 18 pesquisas. Não é fácil medir a qualidade do serviço público, especialmente o prestado pela polícia, onde os “clientes” são cidadãos vulneráveis, cujo contato com o serviço pode ser limitado (Chen, Lee, Chen & Tsai, 2014). Neste cenário, foi verificado que as principais variáveis utilizadas nas pesquisas que avaliaram a satisfação com o desempenho das polícias foram as características pessoais dos respondentes (Wu, 2010; Lee, Lee & Hoover; Ridgeway & Macdonald, 2014; Ho & Wonhyuk, 2017; Lai & Zhao, 2018).

Os resultados das pesquisas foram divergentes. As características demográficas foram fracamente relacionadas com a satisfação em alguns estudos (Jiang, Sun & Wang, 2012; Bouranta, Siskos & Tsotsolas, 2015). No entanto, em outros, características pessoais como raça (Ridgeway & Macdonald, 2014), nível socioeconômico (Wu, 2010), nível de escolaridade (Lai & Zhao, 2018), gênero e idade (Ho & Wonhyuk, 2017) tiveram impacto na satisfação com a

polícia. Hjortskov (2017) constatou que a ordem das perguntas nas pesquisas afeta as avaliações de satisfação.

No desempenho de organizações policiais, compreender as variações da taxa de apuração de crimes é um passo importante para determinar o que pode melhorá-las ao longo do tempo (Scott, Wellford, Lum & Vovak, 2019). Neste contexto, “Chamar os infratores para prestar contas” foi a terceira dimensão mais utilizada para avaliar o desempenho policial, com 16 pesquisas. O número de policiais (Weisburd, Hasisi, Jonathan & Aviv, 2010; Doerner & Doerner, 2012; Asif *et al.*, 2018; Agarwal *et al.*, 2019; Sinuany-Stern & Alper, 2019) e o tipo de crimes praticados (Weisburd *et al.*, 2010; Doerner & Doerner, 2012; Hur, 2013; Demers & Rossmo, 2015; Kuo & Shih, 2018; Vidal & Kirchmaier, 2018; Scott *et al.*, 2019) foram as variáveis mais empregadas para avaliar esta dimensão de desempenho. Na maioria das pesquisas foi constatado que o maior número de policiais implica mais crimes apurados. Curiosamente, no estudo feito por Hur (2013) o número de policiais foi negativamente correlacionado com as taxas de apuração de crimes.

Ferrandino (2014) observou que o nível de equidade racial em uma unidade policial não foi um preditor significativo para aumentar a quantidade de crimes apurados. Rumney, McPhee, Fenton e Williams (2019) constataram que unidades especializadas em crimes sexuais (estupros) tiveram melhor desempenho para identificar e prender os criminosos do que as unidades não especializadas. Uma importante constatação de Roberts (2015) é de que as taxas de depuração de crimes devem ser consideradas de acordo com o tipo de ilícito, consoante a dificuldade para realizar a investigação. O aumento do uso da tecnologia também melhora os índices de apuração de crimes (Kumar & Kumar, 2013) e facilita a identificação dos criminosos (Kovalchik, Herberman, Mugg & Jackson, 2017). Verificou-se, também, que o tempo entre a prática do crime e o início da atividade investigativa por um detetive pode ser usado como indicador de desempenho na apuração de ilícitos, sendo verificado que um menor lapso temporal favorece o incremento da taxa de apuração dos ilícitos (Fallik, 2019).

Kuo e Shih (2018) verificaram que nos locais onde foi instituído o policiamento orientado para a comunidade a taxa de apuração dos crimes patrimoniais piorou significativamente e a dos demais ilícitos não se alterou. Doerner e Doerner (2012) apuraram que não houve diferença nos índices de crimes resolvidos pelas polícias que tinham o credenciamento como entidades que realizavam “melhores práticas” e aquelas que não eram credenciadas pela Commission on Accreditation for Law Enforcement Agencies (CALEA).

Um bom policiamento contribui para reduzir a violência (Pare, 2014), mas a polícia não tem controle total sobre muitos fatores que podem impedir ou diminuir os crimes (Hadad *et al.*, 2015). Sob esta perspectiva, a quarta dimensão mais estudada foi “Reduzir o crime e a vitimização”, com sete artigos, que buscaram identificar o desempenho de organizações policiais avaliando a sua capacidade em reduzir a prática de crimes. O número de policiais e a taxa de criminalidade foram as variáveis mais utilizadas, tendo sido constatado que mais policiais implicam menor quantidade de crimes praticados, especialmente os crimes contra a propriedade (Fegley & Bostaph, 2018; Demers, 2019).

Em relação aos resultados, Kuo e Shih (2018) constataram que o emprego do policiamento comunitário não reduziu significativamente a taxa de crimes. Pasha (2018) verificou que o gerenciamento de desempenho é benéfico para diminuir a prática de crimes patrimoniais, mas não reduz crimes “desorganizados”, como assassinato e estupro. Shirlow, Taylor, Merrilees, Goeke-Morey e Cummings (2013) observaram que a percepção do crime sectário (por motivos religiosos) é muito maior do que o crime registrado.

Koper *et al.* (2016) estudaram o uso de tecnologia de computação móvel para vigilância e fiscalização e constataram que os aplicativos básicos da computação móvel podem ter pouco ou nenhum impacto direto e mensurável na capacidade dos policiais de reduzir a criminalidade em campo, necessitando de maior treinamento e ênfase nos usos estratégicos da tecnologia para solução de problemas e prevenção de crimes. Fegley e Bostaph (2018) verificaram que comunidades menores têm uma taxa de criminalidade menor que cidades com população maior.

As agências policiais são órgãos essenciais da sociedade, com mandato para manter a ordem e fazer cumprir a lei (Pasha, 2018). “Garantir a segurança e civilidade nos espaços públicos” foi a quinta dimensão mais estudada, com seis pesquisas que avaliaram o desempenho das polícias sob este aspecto. Os quatro estudos que avaliaram o desempenho da polícia em relação à segurança do trânsito, utilizaram, principalmente, o número de policiais e de viaturas e as características ambientais (densidade populacional, área da circunscrição, quantidade de veículos, características das vias públicas) como variáveis independentes para avaliar os incidentes de trânsito (Akdogan, 2012; Aristovnik, Seljak & Mencinger, 2013; Rahimi *et al.*, 2017; Sinuany-Stern & Alper, 2019).

No estudo que empregou como variável o efeito de programa de policiamento comunitário na manutenção da ordem no bairro, foi verificado que, nos bairros que receberam o programa, os cidadãos estavam mais contentes com a atuação da polícia neste aspecto (Lombardo, Olson & Staton, 2010). Zhao, Tsai, Ren & Lai (2014) constataram que as

percepções a respeito da desordem na vizinhança não tinham impacto na avaliação dos residentes a respeito da polícia local.

A polícia é definida como um corpo constituído de cidadãos habilitados pelo Estado a fazer cumprir a lei, proteger a propriedade e limitar a desordem civil por meio do uso legitimado da força (Agarwal *et al.*, 2019), o que pode requerer o uso de violência física ou verbal (García-Sánchez, Rodríguez-Domínguez & Parra-Domínguez, 2013), devendo ser feito bom uso dos poderes coercitivos (Madan & Nalla, 2015). Avaliações positivas da polícia local podem ser corroídas pela exposição à discriminação e práticas policiais mais intensas (Rengifo & Fratello, 2015). A dimensão “Uso da força e autoridade de forma justa, eficiente e efetiva”, que avalia o desempenho policial com essas premissas, foi uma das menos pesquisadas, com cinco estudos.

Nas pesquisas que se concentraram nessa dimensão, as variáveis mais utilizadas foram as características pessoais dos respondentes e as características da vizinhança. Contrariando as suposições dos autores, que esperavam uma menor atenção da polícia, verificou-se que a atuação policial não discriminou os bairros e as pessoas mais pobres, agindo de forma justa ao prestar o serviço, concedendo até uma atenção superior a outros bairros menos desfavorecidos (Cihan, 2014; 2015). No entanto, estudantes chineses não acreditavam que a polícia local tratasse igualmente os cidadãos ricos e pobres (Wu & Sun, 2010). Em uma das pesquisas foi desenvolvida uma escala para avaliar a força utilizada em encontros com a polícia (Vila *et al.*, 2018).

Os serviços policiais devem se preocupar não apenas com o crime, mas também com elementos como o medo do crime (Bouranta *et al.*, 2015), que compõe a dimensão “Reduzir o medo e aumentar a segurança pessoal”, estudada em cinco artigos. Para pesquisar esta dimensão, as variáveis mais utilizadas foram as características pessoais dos cidadãos e a vitimização de crimes, sendo constatado que os atributos pessoais dos respondentes dos questionários, especialmente idade e gênero (Barrett, Peirone & Cheung, 2019), e suas experiências como vítimas de crimes, impactaram no medo e no baixo nível de sensação de segurança (Boivin & Cordeau, 2014).

A comparação entre os locais com e sem policiamento comunitário mostra tendências semelhantes em relação à sensação de segurança das pessoas, o que pode ser atribuído ao fato de que a acessibilidade à polícia e a sensação de segurança são afetadas pelas características dos membros da comunidade, não se constatando, portanto, variação nesse aspecto nos diferentes mecanismos de prestação de serviços policiais (Vinod Kumar, 2014). Em relação à algumas destas características pessoais, no caso o gênero, se verificou que os homens, que

tinham mais confiança na polícia, exibiram menor percepção de medo do crime do que as mulheres nas áreas de perigo em espaços públicos, enquanto que as mulheres, que informaram baixos níveis de confiança na polícia, obtiveram pontuação mais alta em relação ao medo do crime nesses locais (Martínez-Ferrer, Vera, Musitu & Montero-Montero, 2018).

Por meio da síntese dos estudos que foi apresentada, percebe-se que o desempenho de organizações policiais é um assunto importante e vasto, cuja produção acadêmica foi fértil nos últimos 10 anos. É um tema que requer aprofundamentos e delineamentos, dada a complexidade e a diversidade dos serviços prestados pelas organizações policiais, que tornam difícil o estabelecimento de metodologia única para que seja realizada a avaliação do seu desempenho. Por esta razão, o desempenho de organizações policiais deve ser mensurado de acordo com os objetivos e atribuições de cada polícia que será avaliada, conforme as atividades que são realizadas e em consonância com a dimensão que se deseja medir. Somente após essa definição é possível escolher as variáveis que serão utilizadas para analisá-lo.

Neste estudo é analisado o desempenho da Polícia Federal, no exercício da função da polícia judiciária da União, atribuição principal da organização policial. Assim, no próximo capítulo, serão apresentados os métodos de pesquisa que foram utilizados para instrumentalizar o trabalho, permitindo a coleta e análise de dados à luz do marco teórico aqui exposto, para que o objetivo geral e os específicos do estudo pudessem ser alcançados.

3 – MÉTODOS

O presente capítulo apresenta os procedimentos metodológicos utilizados para a realização da pesquisa, com a sua descrição geral, informações sobre a organização *locus* do estudo, suas etapas, bem como os procedimentos de coleta e análise de dados de cada uma destas. A definição dos métodos adotados no presente trabalho teve como esteio a literatura apresentada no marco teórico, visualizado no Capítulo 2.

3.1 – Descrição geral da pesquisa

A pesquisa teve abordagem qualitativa e quantitativa, com a triangulação de métodos, podendo ser classificada como mista (Creswell, 2010). Para instrumentalizar o estudo, foram realizadas pesquisa documental, entrevistas e análise de dados secundários oficiais referentes ao desempenho da Polícia Federal.

A abordagem qualitativa possibilitou a análise do contexto da organização e, conseqüentemente, o levantamento de informações não encontradas em normativos ou outros documentos escritos, mas que são importantes para o entendimento do desempenho da instituição. A abordagem quantitativa possibilitou a análise dos dados de desempenho das unidades da Polícia Federal e das variáveis, permitindo a identificação de eventual existência de relação entre estes, bem como a mensuração da intensidade desta relação.

O estudo foi realizado em um período de tempo delimitado, caracterizando o trabalho, no aspecto temporal, como transversal (Creswell, 2010). O trabalho utilizou dados primários, coletados por meio de 26 entrevistas semiestruturadas com Delegados de Polícia Federal, e dados secundários, relacionados ao desempenho das atividades de polícia judiciária, fornecidos pela organização, bem como outros, relacionados às variáveis utilizadas, coletados pelo pesquisador em diversos bancos de dados.

3.2 – Descrição da organização

A Polícia Federal foi criada em 1944, por meio do Decreto-Lei nº 6.378, de 28 de março de 1944, com o nome de Departamento Federal de Segurança Pública (DFSP). A partir da Constituição Federal de 1967, o então DFSP adotou a atual denominação. Trata-se de órgão permanente, instituído por Lei, organizado e mantido pelo Estado Brasileiro e estruturado em carreiras. As atribuições da Polícia Federal estão definidas no parágrafo 1º do artigo 144 da Constituição Federal de 1988 e em leis federais que regulamentam as suas competências.

Além da função de polícia judiciária da União, compete à Polícia Federal combater o terrorismo, atuar como polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras, efetuar a segurança de dignitários (autoridades brasileiras, governantes, diplomatas e visitantes oficiais de outros países), emitir passaportes, registrar os estrangeiros que estejam residindo no país, emitir porte de armas, registrar armas de fogo, efetuar o controle de produtos químicos, controlar as empresas de segurança privada, registrar e emitir a carteira nacional de vigilantes, controlar a identificação criminal no país, emitir folha de antecedentes criminais, entre outras atribuições.

A Polícia Federal possui uma estrutura organizacional bastante complexa em decorrência da natureza e amplitude das suas atribuições. Tal complexidade é considerada, também, em decorrência do tamanho do órgão, assim como da sua distribuição e atuação em todo território nacional. A direção da Polícia Federal está concentrada em Brasília, no Distrito Federal, onde estão localizadas a Direção-Geral, as sete diretorias e a Corregedoria-Geral da Polícia Federal, que compõe as unidades centrais. À exceção da Diretoria Técnico-Científica, todas as demais diretorias e a Corregedoria-Geral são comandadas por Delegados de Polícia Federal, cujas principais atribuições podem ser visualizadas na Tabela 5:

Tabela 5

Direção da Polícia Federal

UNIDADE	PRINCIPAIS ATRIBUIÇÕES
Diretor-Geral – DG/PF	Direção geral do órgão
Diretoria-Executiva – DIREX/PF	Dirigir, planejar, coordenar, controlar e avaliar as atividades de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras, segurança privada, controle de produtos químicos, controle de armas, registro de estrangeiros, controle migratório e outras de polícia administrativa.
Diretoria de Investigação e Combate ao Crime Organizado – DICOR/PF	Dirigir, planejar, coordenar, controlar e avaliar a atividade de investigação criminal relativa a infrações penais de atribuição da Polícia Federal
Corregedoria-Geral – COGER/PF	Dirigir, planejar, coordenar, controlar e avaliar as atividades correcional e disciplinar, bem como orientar a interpretação e o cumprimento da legislação pertinente às atividades de polícia judiciária e disciplinar.
Diretoria de Inteligência Policial – DIP/PF	Dirigir, planejar, coordenar, controlar, avaliar e orientar as atividades de inteligência, bem como planejar e executar operações de contrainteligência e antiterrorismo.
Diretoria de Gestão de Pessoal – DGP/PF	Dirigir, planejar, coordenar, orientar, executar, controlar e avaliar as atividades de gestão de pessoal.
Diretoria de Administração e Logística Policial – DLOG/PF	Dirigir, planejar, coordenar, orientar, executar, controlar e avaliar as atividades de orçamento e finanças; modernização da infraestrutura e logística policial; e gestão administrativa de bens e serviços;
Diretoria de Tecnologia da Informação e Inovação – DTI/PF	Dirigir, planejar, coordenar, controlar, executar e avaliar as atividades de tecnologia da informação, comunicações e inovação tecnológica
Diretoria Técnico-Científica – DITEC/PF	Dirigir, planejar, coordenar, orientar, executar, controlar e avaliar as atividades de perícia criminal e as relacionadas com bancos de perfis genéticos.

Nota. Fonte: Adaptado do Regimento Interno da Polícia Federal, aprovado pela Portaria nº 155, de 27 de setembro de 2018, do Ministério da Segurança Pública, publicada no DOU nº 200, Seção 1, de 17 de outubro de 2018.

Além das unidades centrais, a Polícia Federal dispõe de 27 superintendências regionais, localizadas em todas as capitais do país, que executam atividades de polícia administrativa e judiciária. As superintendências regionais são subordinadas administrativamente ao Diretor-Geral, vinculadas técnica e normativamente às unidades centrais e são chefiadas por Delegados de Polícia Federal. As investigações realizadas nas superintendências são distribuídas em delegacias especializadas por tipo de crime.

A Polícia Federal dispõe de 95 delegacias descentralizadas no interior do país. Diferentemente das superintendências regionais, essas unidades da Polícia Federal não possuem especialização em relação aos tipos de crimes apurados, investigando e reprimindo todos os ilícitos praticados na área da sua circunscrição. As cidades atendidas pela unidade policial, que compõem a sua área de circunscrição, são determinadas por normativos internos. O número de delegacias descentralizadas varia de acordo com as características geográficas dos estados (população, tamanho, localização, entre outras). São Paulo e o Rio Grande do Sul, por exemplo dispõem de, respectivamente, 15 e 13 delegacias descentralizadas, enquanto que Sergipe, Alagoas e Distrito Federal não possuem.

As delegacias de Polícia Federal subordinam-se administrativamente às respectivas superintendências regionais, vinculam-se técnica e normativamente às unidades centrais e são chefiadas por Delegados de Polícia Federal. O número de infrações criminais investigadas, o tempo de apuração e as técnicas empregadas para a elucidação de cada um dos tipos de ilícito apurados pela Polícia Federal variam de acordo com a complexidade do delito e as características da região onde a delegacia está localizada.

Existe uma divisão em carreiras policial e administrativa. A Carreira Policial Federal é composta pelos cargos de Delegado de Polícia Federal, Perito Criminal Federal, Escrivão de Polícia Federal, Agente de Polícia Federal e Papiloscopista Policial Federal, que executam prioritariamente as atividades fim do órgão. A carreira administrativa, denominada Plano Especial de Cargos da Polícia Federal, é composta por diversas categorias funcionais e executam as atividades administrativas, como, por exemplo, gestão de pessoas, licitações, contratos, tecnologia da informação, comunicações, acompanhamento e avaliação da saúde dos servidores, entre outras. Há uma rígida hierarquia entre os cargos.

A Polícia Federal é dirigida por delegados de polícia de carreira. A estrutura dos cargos da Polícia Federal é similar à das demais polícias judiciárias brasileiras, no caso, as Polícias Cíveis estaduais. Nestas organizações, os delegados são as autoridades policiais, responsáveis pela sua direção, exercendo atividades de natureza jurídica e policial, e são auxiliados por

peritos, que fazem análises periciais, escrivães, encarregados pela formalização das investigações, agentes, incumbidos das diligências, e papiloscopistas, que efetuam as atividades de identificação criminal.

3.3 – Etapas da pesquisa

Para operacionalizar o estudo proposto, foram seguidas etapas, conforme sugerido por Piovesan e Temporini (1995). Cada uma das etapas buscou responder os objetivos propostos da pesquisa e se constitui de finalidade e métodos próprios. Na totalidade, as etapas compõem um trabalho harmônico e coordenado, em que os resultados obtidos em cada uma delas foram utilizados para subsidiar as etapas posteriores (Piovesan & Temporini, 1995).

A **primeira** etapa consistiu na pesquisa documental, efetuada por meio da análise de documentos referentes à estrutura, organização e funcionamento da Polícia Federal que tivessem ligação com o desempenho da organização no exercício da função de polícia judiciária da União. A investigação foi instrumentalizada com o exame da legislação federal e de documentos internos da Polícia Federal, como registros, regulamentos, planos estratégicos, ofícios, despachos, boletins de serviço, diários oficiais, entre outros relacionados com a temática pesquisada.

A **segunda** etapa consistiu na realização de entrevistas semiestruturadas com atores centrais da polícia judiciária, Delegados da Polícia Federal, empregadas para identificar as percepções a respeito do desempenho da Polícia Federal enquanto polícia judiciária da União, dos critérios que poderiam ser utilizados para avaliar o desempenho da organização e dos fatores que o afetam. O objetivo desta fase foi conhecer o chamado ‘repertório popular de respostas’, que consiste em crenças e opiniões, bem como atitudes, valores e condutas (Piovesan & Temporini, 1995) relacionados ao desempenho da Polícia Federal.

Por fim, a **terceira** etapa consistiu em estudo quantitativo envolvendo a análise do desempenho das unidades da Polícia Federal, mediante o emprego de técnicas estatísticas de análise de dados, com o objetivo de testar e identificar variáveis que influenciam e explicam o desempenho do órgão na execução das atividades de polícia judiciária da União.

Na realização das etapas da pesquisa foi empregada a triangulação de métodos, com a utilização das informações obtidas na pesquisa documental para elaborar o roteiro de entrevista, bem como o emprego dos dados levantados nas entrevistas para identificar variáveis que seriam utilizadas no estudo quantitativo e para explicar os seus resultados.

3.4 – Procedimentos da pesquisa documental e análise dos documentos levantados

A pesquisa documental permitiu extrair e resgatar informações que possibilitaram o entendimento sobre o desempenho das atividades de polícia judiciária exercida pelo órgão, cuja compreensão necessitava de contextualização histórica e sociocultural (Sá-Silva, Almeida & Guindane, 2009). Os documentos utilizados como material primordial foram organizados e interpretados segundo os objetivos da pesquisa proposta, extraindo-se a análise necessária para caracterização do fenômeno estudado (Pimentel, 2001), no caso, o desempenho da polícia judiciária da União.

Inicialmente, para a realização da pesquisa documental, foram efetuados o levantamento e a leitura da Constituição Federal e da legislação federal que rege as atribuições da Polícia Federal, especialmente aquelas vinculadas às atividades de polícia judiciária da União. Em seguida, foi efetuado o levantamento na Biblioteca Digital da Polícia Federal, que abarca os regulamentos, planos estratégicos, ofícios, despachos, boletins de serviço do órgão, entre outros registros, com a finalidade de levantar documentos que se relacionem ao exercício da polícia judiciária da União e a avaliação do seu desempenho. Também foram efetuadas consultas às páginas da *internet* e *intranet* da Polícia Federal, com a finalidade de levantar informações relacionadas ao desempenho do órgão.

Os documentos foram organizados e a leitura foi realizada seguindo critérios de análise de conteúdo, tendo sido efetuado o fichamento das normas federais e documentos da Polícia Federal, consoante proposto por Pimentel (2001). Por meio do exame do conteúdo dos documentos, utilizando técnicas apropriadas para os selecionar, organizar, categorizar e analisar, se buscou extrair as informações necessárias (Sá-Silva *et al.*, 2009) para se compreender como se dá o desempenho da polícia judiciária da União e como ele é avaliado.

3.5 – Procedimentos empregados para realização das entrevistas e análise do material coletado

Com amparo na pesquisa documental, foram realizadas entrevistas semiestruturadas, com a utilização de roteiro de entrevista (Apêndice A), com perguntas que tinham a finalidade de identificar como o tema é percebido por Delegados de Polícia Federal, responsáveis pelas atividades do órgão e condução das investigações criminais. Foi arguido acerca do entendimento destes a respeito do que consistiria o desempenho da Polícia Federal no exercício da função de polícia judiciária, bem como ele poderia e deveria ser mensurado. Também foram

inseridos questionamentos acerca da eventual possibilidade de comparar o desempenho do órgão com o de outras organizações policiais e solicitada opinião a respeito dos motivos pelos quais algumas unidades apresentariam desempenho superior à outras em relação aos indicadores estipulados pela Polícia Federal.

O roteiro de entrevista (ver roteiro completo no Apêndice A) também foi baseado na revisão da literatura a respeito do desempenho policial, tendo sido questionados aos Delegados de Polícia Federal se, nos seus entendimentos, variáveis internas e externas à polícia apontadas pela literatura poderiam afetar o desempenho das atividades de polícia judiciária da União. De igual maneira, foi solicitado que os entrevistados informassem que outros fatores (internos e externos) poderiam, na sua percepção, afetar os resultados das unidades da Polícia Federal.

A opção pela realização de entrevistas semiestruturadas se deu em razão da possibilidade de combinar perguntas abertas e fechadas, nas quais os entrevistados tiveram a possibilidade de discorrer sobre o desempenho da Polícia Federal em um ambiente assemelhado à uma conversa informal (Boni & Quaresma, 2005), inclusive com flexibilidade para a adição de perguntas complementares para elucidar questões que não ficaram claras (Manzini, 2012). No planejamento para a realização das entrevistas, na escolha dos entrevistados e na definição das perguntas que constam no roteiro de entrevista, foram observados os objetivos da pesquisa, utilizados os resultados da revisão da literatura e da pesquisa documental, bem como foi considerada a experiência pessoal do pesquisador, recomendável para que se conheça, com alguma profundidade, o contexto em que pretende realizar a investigação (Duarte, 2004).

As entrevistas foram realizadas no mês de junho e julho de 2020 e foram gravadas por meio da plataforma de comunicação Microsoft Teams, com autorização dos entrevistados. Em razão da pandemia do Covid-19 não foi possível a realização de entrevistas presenciais, o que foi suprido por meio da referida plataforma, que permite a interação por meio de áudio e vídeo, bem como a gravação.

Foram realizadas 26 entrevistas com Delegados de Polícia Federal, buscando respondentes com experiências que, somadas, abrangessem todas as unidades da Federação, o comando de todas as diretorias da Polícia Federal (ver Tabela 5), à exceção da DITEC/PF, unidade responsável pela direção das atividades de perícia criminal, chefiada por Perito Criminal Federal, bem como superintendentes de todas as regiões do país e chefes de delegacias. Todos os entrevistados possuem experiência na condução de investigações criminais cumulada com a gestão de unidades da Polícia Federal. Foram entrevistados 22

homens e quatro mulheres, contabilizando-se 84,6% de respondentes do sexo masculino e 15,4% do sexo feminino, o que compõem uma amostra compatível com a população, composta por 84,8% de delegados e 15,2% de delegadas. O tempo médio de atividade na Polícia Federal dos entrevistados foi de 15 anos e 8 meses.

A Tabela 6, a seguir, apresenta um perfil resumido dos entrevistados, resumizando a experiência profissional, com o tempo de serviço na Polícia Federal, em anos, as unidades em que foi lotado e as chefias e funções exercidas. Para fins de registro na referida tabela, as chefias e funções que foram exercidas mais de uma vez, na mesma ou em unidades diferentes, foram contabilizadas apenas uma única vez.

Tabela 6

Experiência profissional na Polícia Federal dos entrevistados

Anos PF	Unidades de lotação	Unidades de chefias e/ou funções exercidas
24	SR/DF, SR/PR, ANP, DGP, DIP, DICOR, GAB/DG, ADIPF/WAS	DRE, DELEMIG, NUCOR, COEN, DGP, DIP, SR, CGPRE, DICOR, DG, ADIDO
17	SR/AP, DPF/JZO/BA, SR/PE, DICOR, SR/AL, DGP, SR/CE, ADIPF/MAD	DELINST, SRCC, DRE, DDH, CRH, SR, DGP, ADIDO
13	SR/MS, SR/MA	NO, DELEPAT, DRE, DREX, DRCOR, DELEPREV
6	SR/AC, SR/RR, DIP	DELEMAPH, COR, DRCOR
17	DPF/ROO/MT, SR/AL, DPF/TLS/MS, SR/MT, SR/CE, DPF/PDE/SP	DELEPREV, DRE, DPF, DREX,
21	SR/RS, SR/RN, SR/CE, DIP, DIREX, ADIPF/LIS	SIP, DELEMAPH, DELINST, DREX, SR, DIP, ADIDO
13	DPF/PSO/BA, SR/BA	DELEPREV, SIP, COR, NAI
24	SR/AM, SR/RO, ANP, DGP	DRE, DREX, DRCOR, SR, ANP, DGP, DELEPAT
18	DPF/VLA/RO, SR/RS, SR/RO, SR/SP, DIREX, GAB/DG, DLOG, DIREX	NO, DRCOR, SADIP/CGPFAZ, ASSISTENTE/DIREX, GAB/PF, CGPLAM, DLOG, OFICIAL
13	SR/PI, DPF/PHB/PI	NO, DELEMAPH, DELEPAT, DRE, DREX, DRCOR, DPF
18	SR/GO, DIP, SR/TO, SR/MT, SR/DF, DICOR, ADIPF/BUE	DRE, CET, SOI, SR, DICOR
13	DPF/DRS/MS, SR/MS, SR/RO, SR/RN	DELEFAZ, DRE, DREX
11	DPF/EPA/AC, DPF/CZS/AC, DICOR, SR/AL, GAB/DG	DPF, DREX, DDSC, GAB/PF
21	DPF/DRS/MS, DPF/NVI/MS, SR/MS, SR/AC, SR/GO	DPF, DREX, SR
18	SR/PE, COGER, DICOR, SR/DF, ANP, DIP	DELEMIG, DAP, ASSISTENTE/DICOR, DPREC, DREX, DICOJI, ASSISTENTE/DIP, DICINT
6	DPF/PPA/MS	DPF
6	DPF/JPN/RO, COGER	ASSISTENTE/COGER
18	SR/PE, SR/RN, DICOR, DIREX, DPF/SJE/SP, DIP, DLOG, DTI	DRE, SIP, DRCOR, DFAZ, DPF, CGI, DTI
17	DPF/MBA/PA, DPF/SOD/SP, DGP, SR/MS, SR/TO, SR/ES, SR/GO,	DELECOR, COR, SIP, DREX, DELEMIG, SR, DGP
17	SR/PA, SR/AM, DIREX, GAB/DG, INTERPOL/LYON, DICOR, DGP, SR/CE, ANP	DELEFAZ, SDPI, OFICIAL, DRH, COR, DREX, SR, ANP
12	DPF/ITZ/MA, DPF/ATM/PA, DPF/IJI/SC	DPF, DELEMIG, DELEMAPH, COR
13	DPF/VRA/RJ, SR/MG	DPF, DELEFAZ
17	DPF/EPA/AC, DPF/CRU/PE, SR/PB	DPF, DRE, NUCOR

17	SR/SP, SR/PR, SR/SC, SR/SE	DELECOR, SR
18	DPF/ILS/BA, SR/SE, DIREX, DICOR, DIP, SR/AL, COGER	DELEPREV, DELEMIG, DRCC, SFIN, DINPO, CGE, CGI, SR, COGER

O material colhido por meio da realização de entrevistas foi bastante diversificado e abundante (Piovesan & Temporini, 1995). Por esse motivo, foi adotado sistema classificatório adaptado ao objeto da pesquisa, utilizando-o como fio condutor para a classificação do material disponível (Duarte, 2004). Dessa forma, evitou-se perda de tempo e de conteúdos importantes para a compreensão do fenômeno estudado.

As falas foram agrupadas de modo a evidenciar as categorias de análise definidas pelo pesquisador. As categorias de análise permitiram que os dados obtidos em cada uma das entrevistas fossem classificados em eixos temáticos, de modo a tornar mais objetivas as percepções dos entrevistados, deixando-as menos sujeitas a interpretações precipuamente subjetivas e pudessem ser comparadas (Duarte, 2004).

Para auxiliar na análise do conteúdo, foi utilizado o *software* NVivo, buscando tratar de modo mais rigoroso e organizado o grande volume de material produzido, aplicando-se o conjunto de técnicas utilizadas na análise de dados qualitativos, com a codificação das unidades de análise, conforme proposto por Campos (2004). Os entrevistados foram codificados para evitar a identificação dos autores das falas, ordenando-os com numeração aleatória de 1 a 26, não possuindo qualquer relação com a ordem descrita na Tabela 6, que descreveu as suas experiências profissionais na Polícia Federal. A indicação dos locais citados nas falas transcritas também foi suprimida quando necessárias para evitar a identificação dos interlocutores.

As entrevistas foram degravadas com a utilização da plataforma Sonix, que utiliza inteligência artificial para automatizar as transcrições. O texto da transcrição das entrevistas foi revisado e corrigido manualmente. Em seguida, com a utilização do *software* Nvivo, foi feita a codificação das falas dos entrevistados de acordo com Bardin (2010): com a identificação das categorias de análise equivalentes, com o esgotamento de todo o texto e tendo sido definidos codificadores exclusivos, objetivos e pertinentes ao objeto da pesquisa e ao conteúdo das entrevistas. A Tabela 7, exibida a seguir, apresenta as categorias de análise utilizadas para avaliar o discurso dos entrevistados acerca do desempenho da Polícia Federal no exercício da polícia judiciária da União:

Tabela 7:
Categorias de análise das entrevistas

CATEGORIA DE ANÁLISE	DEFINIÇÃO OPERACIONAL
O desempenho da Polícia Federal	
1 – Conceito de desempenho	Definição do entrevistado acerca do que seria o desempenho da Polícia Federal no exercício da polícia judiciária da União
2 – Considerações acerca do desempenho da Polícia Federal	Aspectos importantes a respeito do desempenho da Polícia Federal na visão dos delegados
3 – Críticas a como o desempenho é medido atualmente	Apreciação do entrevistado em relação a como o desempenho tem sido medido pela Polícia Federal
4 – Como o desempenho pode ser medido	Como o entrevistado entende que o desempenho da Polícia Federal deveria ser medido
5 – Comparação com a medição do desempenho feita por outras polícias	Avaliação do entrevistado a respeito da importação de indicadores e métodos de avaliação de outras polícias
Fatores que afetam o desempenho das atividades de Polícia judiciária	
1 – Recursos humanos	Quantitativo e características da força de trabalho
2 – Recursos materiais e financeiros	Ativos tangíveis que a Polícia Federal possui para atingir e alcançar seus objetivos
3 – Gestão	Ações adotadas pelos dirigentes para administrar as unidades da Polícia Federal
4 – Carga de trabalho	Demandas e tarefas necessárias para a execução das atividades
5 – Desenho organizacional	A relação entre o tipo de trabalho e a estrutura que a organização deve ter
6 – Interação com outras organizações	Ações compartilhadas com outras organizações necessárias para execução das atividades de polícia judiciária
7 – Fatores externos	Aspectos externos à unidade policial que podem afetar o seu desempenho.

Após a classificação em categorias de análise e a codificação das informações colhidas, foi efetuado o exame do conteúdo obtido com as entrevistas. Para análise dos dados foi empregada análise de conteúdo proposta por Bardin (2010), que definiu que uma técnica de investigação efetuada por meio de descrição sistemática do conteúdo deve obedecer a determinadas regras, devendo ser: (a) homogênea, não se pode misturar assuntos diversos; (b) exhaustiva, deve esgotar a totalidade do texto; (c) exclusiva, um mesmo item de conteúdo não pode ser classificado de modo aleatório em categorias diferentes; (d) objetiva, codificadores diversos devem chegar a idênticos resultados; e (e) adequada ou pertinente, deve ser pertinente ao conteúdo e ao objetivo da pesquisa.

3.6 – Procedimentos para realização do estudo quantitativo e análise dos dados

Em razão da natureza das tarefas realizadas no exercício da polícia judiciária da União, por se tratar de atividades de investigação, que buscam confirmar a materialidade de atos ilícitos praticados e de identificar os autores destes crimes (Barbosa, 2010; Sousa, 2015), foram selecionadas, entre as sete dimensões propostas por Braga e Moore (2003), as dimensões “Uso de recursos de forma eficiente e razoável”, “Qualidade do serviço/satisfação do cidadão” e “Chamar os infratores para prestar contas”, consideradas mais adequadas para avaliar o desempenho da Polícia Federal.

Com base no marco teórico apresentado no Capítulo 2, utilizado os conceitos apresentados, e fundamentado nos dados colhidos na pesquisa documental e nas entrevistas, foram selecionadas, para operacionalizar a pesquisa, as variáveis dependentes que constam na Tabela 8, apresentado a seguir, relacionadas à conclusão de inquéritos:

Tabela 8:

Definição das dimensões de desempenho avaliadas e as variáveis dependentes empregadas para operacionalizar a pesquisa.

DIMENSÃO	VARIÁVEL DEPENDENTE	DEFINIÇÃO OPERACIONAL
Uso de recursos de forma eficiente e razoável	Produtividade	Quantidade de inquéritos policiais relatados por delegado (por 100.000 habitantes), na unidade da Polícia Federal
Qualidade do serviço/satisfação do cidadão	Celeridade	Tempo de tramitação do inquérito policial na unidade da Polícia Federal, em dias.
Qualidade do serviço/satisfação do cidadão	Cota ministerial	Percentual de inquéritos policiais relatados objetos de solicitação de diligências complementares
Chamar os infratores para prestar contas	Efetividade	Percentual de inquéritos policiais solucionados pela unidade da Polícia Federal

A variável dependente Produtividade diz respeito ao quantitativo de inquéritos policiais relatados pela unidade da Polícia Federal. Trata-se de um indicador de desempenho previsto na Resolução nº 003-CSP/DPF, de 26 de março de 2015, para avaliar o desempenho do órgão, como pode ser verificado nos resultados da pesquisa documental. A diferença em relação ao indicador utilizado e a variável aplicada nesta pesquisa é que a Polícia Federal analisa a proporção entre os inquéritos instaurados e os relatados (encerrados), enquanto que neste estudo é considerado o número de inquéritos relatados como variável dependente e o número de inquéritos instaurados como uma das variáveis independentes, como será apresentado a seguir. Para evitar distorções relacionadas à diferença do tamanho entre as unidades, a variável foi ajustada ao número de delegados lotados na unidade policial para cada 100.000 habitantes.

A variável Efetividade consiste no percentual de inquéritos policiais solucionados pela unidade da Polícia Federal, entendidas como as investigações nas quais foram comprovadas a materialidade e identificada a autoria, assim como aquelas que apontarem a inexistência do evento criminoso investigado (Silva, 2015). Se trata de um dos indicadores de desempenho previstos na Resolução nº 003-CSP/DPF.

A variável Cota ministerial representa os pedidos de diligência complementares feitos pelo Ministério Público à Polícia Federal ao final da investigação, depois da apresentação do relatório do inquérito policial. A possibilidade de solicitação de diligências complementares, comumente denominada cota ministerial, é decorrente do poder do Ministério Público como fiscal da lei, previsto pelo artigo 13, II do Código de Processo Penal (1941), no artigo 38, II, da Lei Complementar nº 75 (1993) e pelo artigo 129, VIII, da Constituição Federal (1988).

A cota ministerial deve ser fundamentada pelo membro do Ministério Público e tem de ser imprescindível para o oferecimento da denúncia ou o arquivamento da investigação, consistindo em solicitação de diligência de natureza policial que tenha como objetivo confirmar a materialidade e/ou elucidar a autoria de um crime (Anselmo, 2015). Não se trata de um indicador de desempenho previsto nos normativos da Polícia Federal, mas que foi incluído no trabalho por se tratar de uma medida que pode auxiliar na análise da qualidade do trabalho da Polícia Federal no exercício da polícia judiciária da União, como apontado nas entrevistas, buscando-se entender as razões que motivam uma maior ou menor quantidade de pedidos de complemento de investigação ao final das investigações criminais realizadas. Trata-se de variável inédita nas pesquisas relacionadas ao desempenho policial, uma vez que, no aspecto da interface da polícia judiciária com o Ministério Público, as avaliações têm se concentrado na análise da proporção entre inquéritos arquivados e denúncias realizadas (Costa, 2014; Machado *et al.*, 2016).

Por fim, a variável Celeridade se refere ao tempo de realização da investigação policial, desde o seu início até a elaboração do relatório do inquérito policial, que encerra o procedimento apuratório. Embora não existam indicadores estabelecidos para avaliar a celeridade das investigações, a agilidade das apurações é um propósito da Polícia Federal, previsto no Plano Estratégico 2010/2022 do órgão, bem como um dos elementos que devem ser avaliados nas atividades de polícia judiciária, conforme observado na Instrução Normativa nº 109-DG/PF, de 7 de novembro de 2016, o que foi constatado na pesquisa documental executada. As entrevistas realizadas também apontaram para a necessidade de avaliar a celeridade no trâmite dos inquéritos policiais.

Embora o número de operações especiais de polícia judiciária realizadas (relação entre a quantidade de operações especiais de polícia judiciária e o total de servidores da superintendência regional e de suas unidades jurisdicionadas) esteja prevista como um indicador de desempenho da Polícia Federal, conforme verificado na pesquisa documental, tal indicador não foi utilizado na presente pesquisa. Conforme constatado nas entrevistas realizadas, verificou-se que as operações especiais são um meio para a realização de diligências voltadas para o levantamento de provas para instrução de inquéritos policiais e não um fim em si mesmo, o que não justificaria analisá-la como uma variável dependente. No entanto, restou esclarecido que a inclusão deste indicador na avaliação do desempenho da Polícia Federal se trata de um estímulo para que as unidades realizem operações especiais de polícia judiciária, com uso intensivo de técnicas especiais, que se justificam em investigações mais complexas, voltadas para repressão à criminalidade organizada e àquela entranhada ao Estado.

Em seguida, após a definição das variáveis dependentes que seriam utilizadas no estudo, com fundamento na revisão de literatura realizada, foram selecionadas variáveis independentes, a partir dos artigos revisados, que tinham potencial para impactar o desempenho da Polícia Federal. Buscou-se identificar aquelas que, em tese, poderiam impactar as variáveis dependentes, consoante as dimensões que seriam analisadas. As variáveis inicialmente foram consolidadas no Roteiro de Entrevista (Apêndice A), para que fossem validadas em entrevistas com Delegados de Polícia Federal, dirigentes do órgão e responsáveis pela condução da investigação criminal.

Com base nas entrevistas, foram mantidas as variáveis independentes que foram consideradas adequadas para explicar o desempenho da Polícia Federal no exercício da polícia judiciária da União, assim como algumas foram descartadas por não serem consideradas apropriadas ao contexto de atuação da organização. Também houve a inclusão de variáveis sugeridas ao longo das entrevistas, que foram consideradas importantes e que, em tese, poderiam influenciar no desempenho, objetivo buscado através desta pesquisa. Algumas das variáveis sugeridas pela literatura ou nas entrevistas não puderam ser utilizadas em razão da ausência de registros de dados que pudessem ser avaliados ao longo do estudo. As variáveis independentes utilizadas no estudo quantitativo e a sua definição operacional estão apresentadas na Tabela 9:

Tabela 9:
Variáveis independentes empregadas para operacionalizar a pesquisa.

VARIÁVEL INDEPENDENTE	DEFINIÇÃO OPERACIONAL
IPLs novos	Número de inquéritos novos, instaurados no ano de referência, por delegado
Carga de IPLs	Quantidade total de inquéritos pendentes na delegacia, por delegado
Delegado/hab	Número de delegados por 100.000 habitantes
Policiais por delegado	Número de policiais federais lotados na unidade, por delegado
Modernos	Percentual de policiais mais modernos (terceira ou segunda classe)
NC	Número de notícias crime recebidas, por delegado
Tempo das NCs	Tempo entre o recebimento das notícias crime e o início da investigação policial
População	Tamanho da população atendida pela unidade policial
Tamanho	Tamanho da área de circunscrição da unidade policial
Quantidade de municípios	Quantidade de municípios atendidas pela unidade policial
Flagrantes	Número de flagrantes lavrados na unidade policial, por delegado
Tipo de crime	Tipo de crime investigado
Localização	Localização da unidade policial (se a unidade está localizada na fronteira)
Especialização	Se a unidade divide o trabalho em razão da especialização do tipo de crime
TRFs	Tribunal regional federal ao qual a unidade policial é vinculada
Produtividade	Quantidade de inquéritos policiais relatados por delegado (por 100.000 habitantes), na unidade da Polícia Federal
Celeridade	Tempo de tramitação do inquérito policial na unidade da Polícia Federal
Efetividade	Percentual de inquéritos policiais solucionados pela unidade da Polícia Federal

As variáveis Produtividade, Celeridade e Efetividade, utilizadas como variáveis independentes em alguns dos modelos de regressão, também foram utilizadas como variáveis dependentes em outros, por ter sido verificado que se correlacionavam de maneira significativa e eram necessárias para avaliar o desempenho da Polícia Federal sob outra perspectiva, como, por exemplo, na explicação do percentual de inquéritos policiais relatados objetos de solicitação de diligências complementares pelo Ministério Público.

Assim, por meio das variáveis empregadas, buscou-se analisar a influência das características da carga de trabalho (quantidade de inquéritos, inquéritos novos, flagrantes, entre outros), do efetivo (número de policiais e antiguidade), da atuação da corregedoria (número de Notícias crime e celeridade na sua análise), do desenho organizacional (especialização da unidade policial), relacionamento com outras organizações (TRF vinculado) e fatores externos às unidades da Polícia Federal (localização, tamanho da circunscrição, tamanho da população, número de municípios) no seu desempenho no exercício da polícia judiciária da União, com a finalidade de abarcar o maior poder de explicação que fosse possível com os dados disponíveis.

Por se tratar da organização responsável pelo exercício das atividades de polícia judiciária da União, os inquéritos policiais instaurados na Polícia Federal são objeto de análises pelas varas federais e pelos Tribunais Regionais Federais (TRFs), que decidem as solicitações para que sejam deferidas as medidas cautelares necessárias para a produção de provas. No Brasil existem cinco Tribunais Regionais Federais, cuja jurisdição e competência são divididas territorialmente, conforme visualizado na Tabela 10:

Tabela 10

Distribuição geográfica das áreas de jurisdição dos Tribunais Regionais Federais

Tribunal regional federal	Unidades da Federação
Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF 1)	Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima e Tocantins
Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF 2)	Espírito Santo e Rio de Janeiro
Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF 3)	Mato Grosso do Sul e São Paulo
Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF 4)	Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina
Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF 5)	Alagoas, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe

Nota. Fonte: Adaptado da Resolução nº 1, de 6 de outubro de 1988, do Tribunal Federal de Recursos.

Para fins de avaliação do desempenho, foram consideradas as superintendências regionais, localizadas nas capitais, e as delegacias, localizadas nas cidades do interior do Brasil, desconsiderando-se as unidades centrais, que têm a função de apoiar a atividade de polícia judiciária exercida pelas unidades distribuídas em todo o território nacional, como visto na Seção 3.2 deste capítulo. As variáveis de desempenho das unidades policiais relacionadas à carga de trabalho, como o número de flagrantes, o número de inquéritos instaurados e relatados, o número de policiais na unidade, entre outras, foram ajustadas ao número de delegados existentes na unidade policial, para evitar distorções causadas pelo tamanho da unidade policial.

Por meio do processo SEI nº 08200.319706/2016-73, foi concedida autorização pela DGP/PF (Despacho DGP/PF 1139572) e pela COGER/PF (Despacho CGCOR/COGER/PF 1472340 e Despacho COGER/PF 1475438) para realização da pesquisa e para acesso aos dados do órgão necessários para avaliar o desempenho das unidades da Polícia Federal. Os dados relativos à atuação de unidades da Polícia Federal foram acessados por meio da ferramenta de *Business Intelligence* (BI) denominada QlikSense.

Os dados referentes às variáveis internas da Polícia Federal foram obtidos por meio da pesquisa documental realizada nas páginas da *internet* e *intranet* do órgão e complementadas por solicitações efetuadas por meio do Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC). Os dados de desempenho utilizados são aqueles dos anos 2015 a 2019. As informações relativas aos fatores externos, como o tamanho da população e da circunscrição, foram obtidas no site

do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os dados foram consolidados em uma planilha do Microsoft Excel, contendo todas as variáveis utilizadas no estudo, exceto a variável “Tipo de Crime”, consolidada à parte, em uma segunda planilha do Microsoft Excel.

Nos dados a respeito do desempenho das superintendências regionais e delegacias, consultados no BI, não estava especificado os tipos de crimes investigados em cada uma das unidades policiais. Por esta razão, os dados relativos aos tipos de crimes investigados foram retirados de outro módulo do BI e consolidados em um banco à parte, sendo realizada uma análise específica, como será explicado mais a frente, nas Seções 4.4 e 4.4.5.

A análise dos dados de desempenho (variáveis dependentes) e das variáveis independentes foi efetuada com o emprego de análises exploratórias, utilizando técnicas de estatística descritiva e inferencial. Foram efetuadas regressões múltiplas, técnica de análise de dados mais aplicada nos estudos acerca do desempenho policial, conforme apresentado no marco teórico. Foi utilizado, na análise de regressão, o modelo dos mínimos quadrados ordinários (MQO). Também foram efetuadas comparações entre grupos, com a utilização de testes não-paramétricos, de Kruskal-Wallis e de Mann-Whitney, e correlações. Para a realização das análises foi usado o programa *IBM SPSS Statistics (SPSS)*, software adequado para realizar os procedimentos estatísticos necessários (Field, 2009). A avaliação dos dados teve início com uma análise exploratória, momento em que foi verificada a presença de *outliers* e feita a checagem dos pressupostos para a realização dos testes.

Com a transformação dos dados em escore Z padronizados, foram identificados os casos extremos univariados. Os valores situados fora do intervalo $[-3,29; 3,29]$ foram utilizados para detectar os *outliers* univariados (Hair, Tatham, Anderson & Black, 2009). Em seguida, foi feita a análise dos *outliers*, verificando se tratava de erro de medição e/ou na inclusão no banco de dados ou se os dados correspondiam efetivamente à realidade das unidades da Polícia Federal. Assim, constatando-se que os dados correspondiam ao efetivo desempenho e aos fatores internos e externos das unidades, importantes para as análises que seriam realizadas, optou-se pela sua manutenção dos *outliers* nas análises realizadas (Stevens, 1984).

Prestadas as informações a respeito dos métodos utilizados neste trabalho, no próximo capítulo serão apresentados e discutidos, de forma pormenorizada, os resultados obtidos em cada uma das etapas da pesquisa, que, individualmente, tornaram possível o atingimento dos objetivos específicos e, no geral, permitiram o alcance do objetivo geral, ao buscar identificar e descrever os fatores que influenciam o desempenho da Polícia Federal no exercício da função de polícia judiciária da União.

4 – RESULTADOS E DISCUSSÃO

No presente capítulo serão apresentados e discutidos os resultados obtidos em cada uma das etapas da pesquisa. Inicialmente serão expostas as informações colhidas por meio da pesquisa documental. Em seguida, serão apresentados os dados colhidos ao longo das entrevistas realizadas com os Delegados de Polícia Federal a respeito do tema. Por fim, com base nas variáveis testadas com a finalidade de identificar e descrever os fatores que influenciam o desempenho das unidades da Polícia Federal no exercício da polícia judiciária da União, serão apresentados os resultados do estudo quantitativo realizado.

4.1 – Resultados da pesquisa documental a respeito do desempenho da Polícia Federal no exercício da função de polícia judiciária da União

A pesquisa documental se iniciou com o levantamento da legislação aplicada às atividades de polícia judiciárias desenvolvidas pela Polícia Federal. A Tabela 11 sumariza (Pimentel, 2001) as normas aplicadas às atribuições da Polícia Federal vinculadas às atividades de investigação criminal, ordenadas de acordo com a hierarquia dos normativos, com a primazia da Constituição Federal, seguida pelas leis federais em ordem cronológica, uma vez que não há hierarquização entre os decretos-lei e as leis federais.

Tabela 11

Legislação aplicada ao exercício da polícia judiciária da União pela Polícia Federal

Norma	Aplicação da norma à PF	Artigos
Constituição Federal de 1988	Define as atribuições da PF	Art.144, § 1º
Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal	Define que polícia judiciária é exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e tem por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria	Art. 4ª
Lei nº 5.010, de 30 de maio de 1966	Define que a polícia judiciária federal será exercida pelas autoridades policiais do Departamento Federal de Segurança Pública, observando-se, no que couber, as disposições do Código de Processo Penal	Art. 65
Lei nº 9.266, de 15 de março de 1996	Dispõe que os ocupantes do cargo de Delegado de Polícia Federal, autoridades policiais no âmbito da polícia judiciária da União, são responsáveis pela direção das atividades do órgão e exercem função de natureza jurídica e policial, essencial e exclusiva de Estado	Art. 2º-A, § 2º
Lei nº 12.830, de 20 de junho de 2013	Dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia.	Arts. 1º, 2º e 3º

De acordo com a legislação analisada, visualizada na Tabela 11, o exercício da função de polícia judiciária da União é exclusivo da Polícia Federal, sendo vedada, expressamente, a execução dessa atividade por outra força policial, conforme disposto no parágrafo 1º do artigo 144 da Constituição Federal (1988). Em decorrência desta atribuição, compete ao órgão a investigação dos crimes e o auxílio ao Poder Judiciário União (Barbosa, 2010), nos termos do artigo 65 da Lei nº 5.010 (1966), observando-se, no que couber, as disposições do Código de Processo Penal (1941).

O artigo 4º do Código de Processo Penal (1941), estabelece que a polícia judiciária é exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e tem por finalidade a apuração das infrações penais e da sua autoria. A Lei nº 12.830 (2013), que dispõe sobre a investigação criminal, estipula que cabe ao delegado de polícia, na qualidade de autoridade policial, a condução da investigação criminal por meio de inquérito policial, que tem como objetivo a apuração das circunstâncias, da materialidade e da autoria das infrações penais. A mesma Lei nº 12.830 (2013) estabelece que as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais exercidas pelo delegado de polícia são de natureza jurídica, essenciais e exclusivas de Estado. Por sua vez, a Lei nº 9.266 (1996), dispõe que os Delegados de Polícia Federal, autoridades policiais no âmbito da polícia judiciária da União, são responsáveis pela direção das atividades do órgão.

Por meio da legislação federal examinada foi possível demarcar a atividade-chave realizada pela Polícia Federal no exercício da polícia judiciária da União e os seus objetivos, respectivamente, a investigação criminal e a apuração das circunstâncias, da materialidade e da autoria das infrações penais, condição necessária para a avaliação do desempenho da organização policial (Rogerson, 1995). Com base nestas informações, foram levantados os indicadores específicos para tarefas e atribuições descritas (Hoque *et al.*, 2004; Dooren, 2005; Holmes *et al.*, 2006).

Refletindo a legislação federal, os normativos internos definem os critérios utilizados para gerir e mensurar o desempenho da Polícia Federal. A Tabela 12 sintetiza os documentos internos que tratam do desempenho da Polícia Federal no exercício da polícia judiciária da União e que dispõem acerca da avaliação do seu desempenho.

Tabela 12

Documentos da Polícia Federal que regulamentam e disciplinam a avaliação do desempenho do órgão no exercício da polícia judiciária da União

Documento	Teor
Portaria nº 4453/2014-DG/DPF, de 16 de maio de 2014	Dispõe a respeito do Plano Estratégico 2010/2022, do Portfólio Estratégico e do Mapa Estratégico da Polícia Federal.
Instrução Normativa nº 108-DG/PF, de 7 de novembro de 2016	Regulamenta a atividade de polícia judiciária da Polícia Federal e dá outras providências.
Instrução Normativa nº 109-DG/PF, de 7 de novembro de 2016	Regulamenta o exercício da atividade correccional de polícia judiciária no âmbito da Polícia Federal.
Resolução nº 003-CSP/DPF, de 26 de março de 2015	Aprova indicadores de desempenho para as superintendências regionais e unidades descentralizadas.

O Plano Estratégico 2010/2022 da Polícia Federal, aprovado e atualizado por meio da Portaria nº 4453/2014-DG/DPF, de 16 de maio de 2014, foi construído em razão da necessidade de direcionar as ações estratégicas ao alcance dos objetivos institucionais, primando pela eficácia, eficiência e efetividade, o que vai ao encontro do paradigma estabelecido pela NPM, caracterizado pelo objetivo de fomentar a cultura de desempenho do setor público com enfoque nos resultados, buscando economia, eficiência, eficácia e qualidade de serviço (Mathiasen, 1999; Gomes, Mendes & Carvalho, 2010).

O Plano Estratégico 2010/2022 também considera a necessidade da prática de gestão moderna, dinâmica e participativa, de modo que sociedade, governo e público interno obtenham os melhores resultados das ações desenvolvidas, em consonância com outro objetivo da NPM, que é oportunizar o incremento da prestação de contas à população e propiciar a medição do desempenho (Hood, 1995; Grateron, 1999). Tal premissa, contida no plano estratégico do órgão, é decorrente da obrigação das organizações públicas de prestar contas aos cidadãos a respeito do seu desempenho (Vieira & Protásio, 2011), bem como da necessidade de dar conhecimento do desempenho da Polícia Federal, para que sejam satisfeitas as exigências de prestação de contas externas e o estabelecimento de responsabilização dentro das organizações (Durante & Borges, 2011).

São objetivos institucionais da Polícia Federal, contidos no Plano Estratégico 2010/2022, entre outros: (1) fortalecer a cultura de gestão estratégica, em busca de eficácia, eficiência e efetividade das atividades e dos serviços prestados e (2) fortalecer a governança, no esforço de consolidar o monitoramento do desempenho e promover *accountability* e transparência das ações realizadas pelo órgão. Tal abordagem procura tornar a gestão do órgão mais eficaz, buscando que os serviços prestados pela organização proporcionem benefícios em relação ao seu custo (Lelandais & Bodson, 2007). As ações estratégicas para o aprimoramento e avaliação do desempenho do órgão, propostas no referido plano, constam da Tabela 13.

Tabela 13

Ações estratégicas da Polícia Federal voltadas para o aprimoramento e avaliação do desempenho do órgão

Objetivo institucional	Ação Estratégica	Descrição
Fortalecer a cultura de gestão estratégica	Planejamento Estratégico	Implementar a cultura de gestão e planejamento estratégicos com o auxílio de ferramentas específicas e sistemas de informação, de modo a obter um fluxo adaptável e contínuo de planejamento, dotado de mecanismos de medição e avaliação do desempenho institucional, fornecendo aos servidores envolvidos no processo o treinamento e capacitação adequados.
Fortalecer a governança	Aprimoramento do monitoramento dos controles internos	Estabelecer monitoramento constante dos controles, de forma a avaliar a validade, qualidade, adequação, efetividade e contribuição ao longo do tempo para melhoria do desempenho do próprio controle.

Nota. Fonte: Adaptado do Plano Estratégico 2010/2022 da Polícia Federal.

Internamente, no âmbito da Polícia Federal, as atividades de polícia judiciária são regulamentadas pela Instrução Normativa nº 108-DG/PF, de 7 de novembro de 2016 (IN nº 108-DG/PF). Consoante o referido normativo, em consonância com a legislação federal vigente, o inquérito policial é o procedimento de polícia judiciária instaurado para apuração das circunstâncias, materialidade e autoria das infrações penais.

Ainda de acordo com a IN nº 108-DG/PF, compete exclusivamente ao Delegado de Polícia Federal instaurar e conduzir o inquérito policial e demais procedimentos de polícia judiciária para fins de investigação criminal. O inquérito policial é iniciado por meio do auto de prisão em flagrante ou portaria de instauração e é encerrado através de relatório conclusivo, que deve conter a análise técnico-jurídica dos fatos investigados, abordando suas circunstâncias, as diligências realizadas, a materialidade e autoria, os materiais apreendidos e sua destinação, bem como as conclusões e eventuais requerimentos que se fizerem necessários.

A Instrução Normativa nº 109-DG/PF, de 7 de novembro de 2016 (IN nº 109-DG/PF), que regulamentou o exercício da atividade correcional de polícia judiciária no âmbito da Polícia Federal, visou, também, estabelecer a análise do desempenho das atividades desenvolvidas. Consoante o normativo, o controle interno do exercício das funções de polícia judiciária é realizado por meio da atividade correcional, com o objetivo, entre outros, de fiscalizar a evolução dos indicadores de desempenho, identificando eventuais problemas e acompanhando os resultados, considerando a produtividade, a qualidade, a celeridade e o saneamento das irregularidades verificadas nas investigações policiais.

Nos termos do artigo 12 da IN nº 109-DG/PF, deve ser realizada correição ordinária anualmente pelas corregedorias regionais, nas superintendências regionais e delegacias descentralizadas, responsáveis pelos procedimentos de polícia judiciária. Concluída a

correição, é elaborado relatório contendo, entre outros elementos, a avaliação da produtividade de polícia judiciária da unidade policial.

As unidades que apresentarem baixa produtividade, resultados de indicadores de desempenho insatisfatórios ou baixo coeficiente entre inquéritos relatados e instaurados devem implementar plano de saneamento, com apresentação de relatórios periódicos à Corregedoria-Geral (COGER/PF) e acompanhamento da Corregedoria Regional e seus dirigentes. Consoante o teor da IN nº 109-DG/PF, o resultado das correições é utilizado para subsidiar a avaliação periódica no estágio probatório e a avaliação anual de desempenho dos Delegados de Polícia Federal. Trata-se de uma obrigação do órgão, uma vez que as organizações públicas devem prestar contas e cobrar o desempenho dos seus funcionários (Vieira & Protásio, 2011).

As medidas determinadas por meio da IN nº 109-DG/PF, ao estabelecer que os Delegados de Polícia Federal arquem pelo desempenho das investigações realizadas, vão ao encontro da necessidade de se estabelecer maior responsabilidade da polícia (Caputo *et al.*, 2018), com a responsabilização dos seus funcionários (den Heyer, 2011; Durante & Borges, 2011).

Por meio da Resolução nº 003-CSP/DPF, de 26 de março de 2015, o Conselho Superior de Polícia aprovou os indicadores de desempenho para as superintendências regionais e delegacias descentralizadas. Em relação aos resultados da atividade de Polícia Judiciária, foram estabelecidos três indicadores, descritos na Tabela 14.

Tabela 14

Indicadores de desempenho das atividades de polícia judiciária da União para as superintendências Regionais e delegacias descentralizadas

Indicador	Descrição
Inquéritos relatados	Relação entre inquéritos relatados e instaurados
Operações especiais de polícia judiciária	Relação entre a quantidade de operações especiais de polícia judiciária e o total de servidores da superintendência regional e de suas unidades jurisdicionadas
Inquéritos solucionados	Relação entre a quantidade de inquéritos relatados COM INDICAÇÃO DE AUTORIA somados aos relatados SEM INDICAÇÃO DA AUTORIA por não constatação de prática de infração penal e o total de inquéritos relatados

Nota. Fonte: Adaptado da Resolução nº 003-CSP/DPF.

A avaliação do desempenho estabelecida pelos normativos da organização busca conciliar os objetivos da Polícia Federal com os meios utilizados e os resultados alcançados (Lelandais & Bodson, 2007). Considerando as dimensões identificadas do desempenho policial proposta por Moore e Braga (2003), em razão das atividades desenvolvidas no exercício da polícia judiciária da União, verifica-se que a Polícia Federal, por meio dos indicadores estabelecidos na Resolução nº 003-CSP/DPF, avalia as dimensões “Chamar os infratores para

prestar contas”, analisando a sua taxa de apuração de crimes, e o “Uso de recursos de forma eficiente e razoável”, buscando mensurar a sua eficiência e produtividade.

A análise do desempenho das atividades de polícia judiciária da União realizadas pela superintendências regionais e delegacias descentralizadas da Polícia Federal é efetuada por meio de um conjunto de indicadores que buscam avaliá-lo e monitorá-lo (Maillard & Savage, 2018). Estes indicadores devem permitir aos gestores da Polícia Federal medir o desempenho das suas unidades e adotar medidas necessárias para corrigi-lo, possibilitando o aprimoramento dos seus resultados (Souza & Reis, 2007; Ferreira & Rigueira, 2013; Figueira, 2015).

Na pesquisa documental verificou-se que os resultados dos indicadores de desempenho da Polícia Federal são publicados e divulgados por meio de Relatórios de Gestão produzidos em cada um dos exercícios, que são apresentados aos órgãos de controle interno e externo, bem como à sociedade, como prestação de contas anual do órgão público, contribuindo para tornar mais transparentes os seus resultados para o cidadão (Holmberg, 2014; Rautiainen *et al.*, 2017; Maillard, 2018). No entanto, apesar de publicados, verificou-se que os Relatórios de Gestão são pouco divulgados pela organização, o que contribui para a visão de que há uma cultura habitual nas organizações policiais brasileiras de “secretismo” dos dados e pouca transparência nas suas práticas em geral (Figueira, 2015), o que, no caso, não aplica à Polícia Federal, que divulga os seus dados.

De igual maneira, se verificou que, além da falta de ampla divulgação acerca dos resultados, os dados disponibilizados são agregados por unidade da Federação, o que torna a comunicação interna e externa menos clara, dificultando que cidadãos e servidores conheçam o desempenho individual das unidades da Polícia Federal, o que diminui a legitimidade do processo de avaliação (Mason *et al.*, 2014). Além disso, nos dados divulgados, não são detalhados os fatores que podem ter influenciado os resultados alcançados, inclusive, alguns deles alheios ao controle da Polícia Federal (Gomes & Mendes, 2013), o que poderia contribuir para o melhor entendimento acerca do desempenho das atividades realizadas, com a finalidade de se identificar elementos que podem ser aprimorados, buscando a melhoria do serviço público prestado.

No mesmo sentido, verifica-se, também, que não existem mecanismos previstos para avaliar se as medições de desempenho realizadas são adequadas para mensurar as atividades realizadas (Mackenzie & Hamilton-Smith, 2011). Observou-se, portanto, que existe um alto potencial para melhoria da gestão do desempenho da Polícia Federal e da sua avaliação.

Por meio dos resultados obtidos com a pesquisa documental, primeira etapa do estudo, foi possível identificar como é realizada a atividade de polícia judiciária da União na Polícia Federal e como se dá a avaliação do seu desempenho, o que atende aos objetivos específicos “a” e “b” do presente estudo, respectivamente. Ainda com base na pesquisa documental, foi possível verificar que os Delegados de Polícia Federal são atores centrais da polícia judiciária, ao dirigir as atividades do órgão e conduzir a investigação criminal, conforme a Lei nº 9.266 (1996) e a Lei nº 12.830 (2013).

Os procedimentos realizados nessa etapa da pesquisa permitiram a coleta de dados importantes, que possibilitaram a compreensão a respeito do objeto do estudo e a sua contextualização (Sá-Silva *et al.*, 2009) e que foram utilizados para instrumentalizar a execução das fases subsequentes.

4.2 – O desempenho da Polícia Federal da visão dos Delegados de Polícia Federal

Os delegados entrevistados possuem variadas experiências no órgão (ver Tabela 6). Foram entrevistados desde delegados mais novos no cargo, lotados em delegacias descentralizadas, localizadas no interior do país, até delegados com longa carreira, que já ocuparam, ou ainda ocupam, cargos de direção do órgão, buscando as perspectivas de diferentes gerações destes profissionais. As entrevistas realizadas demonstraram a existência de múltiplas visões acerca do conceito do desempenho da polícia judiciária da União e de como ele poderia ser medido, bem como identificou críticas acerca de como ele é medido atualmente

4.2.1 – O conceito de desempenho segundo os delegados

Por meio das entrevistas foi constatado que o desempenho da polícia judiciária é um “conceito aberto e indeterminado porque depende de como você parametriza e avalia esse desempenho, que pode ser quantitativo e qualitativo, podendo ter várias maneiras de ser compreendido” (E11). O conceito do desempenho da polícia judiciária da União trata-se de uma “pergunta ampla, difícil de responder” (E9), sendo “muito complicado de definir” (E13), o que corrobora a complexidade de definir o serviço policial, em razão da diversidade das atividades que são desempenhadas e do modo de atuar, conforme apontado pela literatura (Carter *et al.*, 1993; Collier, 1998; Tiwana *et al.*, 2015). Assim, “justamente por ser difícil de responder, normalmente a gente costuma fragmentar, vai depender da conceituação que cada um prefere usar” (E9).

Os diversos conceitos acerca do que seria o desempenho da Polícia Federal no exercício da polícia judiciária é reflexo da ausência de consenso sobre quais devem ser os seus objetivos prioritários (Collier, 1998), no que consiste esse desempenho (Maguire, 2004) e do que é necessário medir (Meier & O'Toole, 2002). Foram verificadas, em linhas gerais, seis vertentes do que deveria ser considerado como desempenho da polícia judiciária as União.

O primeiro conceito, apontado por 13 dos entrevistados, foi a conclusão das investigações, realizadas por meio dos inquéritos policiais, com a demonstração da materialidade e identificação da autoria dos delitos investigados ou a comprovação de que os crimes investigados não ocorreram, uma vez que foi feito um esforço investigativo neste sentido que deve ser considerado. Os trechos das entrevistas a seguir ilustram essa visão do desempenho:

Na minha opinião, o desempenho ele tem a ver com o êxito na missão e, para mim, o êxito na missão da Polícia Judiciária é desvendar aquilo que foi proposto (E25).

Então, a investigação com sucesso seria aquela em que você chegou ao final e constatou que não houve crime, ou houve o crime e eu identifiquei o autor (E10).

Tem o que a gente faz que não resulta num indiciamento, mas que eu entendo que foi concluído com sucesso porque tem vezes que a gente comprova que não teve sequer a materialidade. A gente tem uma notícia crime e precisa se investigar para depois dizer que não teve materialidade. Eu entendo que isso também foi um caso concluído com sucesso (E23).

A inclusão da celeridade no conceito de desempenho também foi apontada por cinco dos delegados que comungam desta visão, a de que o desempenho da polícia judiciária deve abranger a identificação de materialidade e autoria das investigações realizadas pela organização em tempo razoável. “Um resultado satisfatório seria chegar a ter uma qualidade robusta no colhimento das provas” (E26), sendo “o desempenho aferido pela nossa capacidade de, num prazo razoável, conseguimos esclarecer um fato” (E15).

O segundo conceito de desempenho, apontado por quatro delegados, é o impacto sobre a criminalidade, especialmente a criminalidade organizada, implicando na responsabilização criminal, na reparação ao dano e no estancamento das condutas reiteradas da prática criminosa por meio da descapitalização das organizações criminosas. Consoante a visão destes delegados, valeria “mais a pena você fazer seis operações por ano, com verdadeiro impacto sobre a criminalidade” (E4) do que focar nos inquéritos instaurados para apurar os fatos comunicados à Polícia Federal por meio de notícias crime. Os trechos a seguir estampam esse ponto de vista:

O verdadeiro objetivo do nosso trabalho não é cumprir busca, não é cumprir mandado de prisão, temporária ou preventiva. O nosso objetivo é desarticular o crime, organizado ou não, dentro da nossa atribuição (E4).

É um ambiente em que você fica numa espiral de ficar enxugando gelo mesmo, de ficar recebendo notícia crime, distribuindo, instaurando inquérito, ouvindo pessoas, mandando ofícios, relatando o inquérito e fica esse loop, essa espiral que não tem muito fim (E16).

Duas, três operações por ano que tenham um impacto social, são muito mais importantes, acredito, do que você mantém uma máquina rodando com moeda falsa, interposição fraudulenta de terceiro, crime de falso testemunho, que o impacto social gerado é mínimo (E6).

O contraponto foi feito por um delegado que apontou a importância de cada um dos inquéritos instaurados pela Polícia Federal, como pode ser verificado no trecho a seguir:

É uma desimportância que a gente dá para a investigação comum, quando ela devia ser a coisa mais importante da polícia. A investigação comum (...). Mas um inquérito de furto de um computador, de um notebook da Caixa Econômica Federal é tão importante quanto para a nossa credibilidade, para que a gente atenda à sociedade que paga o nosso salário (E24).

Outros dois delegados conciliam os dois conceitos de desempenho, entendendo que ambos (resolução dos inquéritos e o impacto sobre a criminalidade) possuem importância e devem ser considerados como objetivos da Polícia Federal no exercício da polícia judiciária da União, como pode ser verificado nos trechos a seguir:

São dois. Você tem um trabalho que sempre uma maior exposição. São aqueles trabalhos relacionados a operações. Ele traz um peso para a instituição. É um trabalho que gera mais visibilidade. Muitas vezes, na maioria das vezes, são trabalhos de alta complexidade, principalmente, a realidade de hoje (...). E você tem uma realidade que é mais interna na questão, que é um grande volume, da questão de polícia judiciária relacionada efetivamente ao atendimento aos inquéritos (E21).

A gente tem dois eixos principais na parte de polícia judiciária que considero dois grandes eixos, que é a gestão dos inquéritos considerados mais rotineiros e a gestão dos inquéritos mais complexos, que necessitam um resultado único. Seriam esses inquéritos que normalmente resultam em deflagração de operação (E26).

Um terceiro posicionamento acerca do conceito de desempenho abarca os resultados obtidos em termos de condenação dos investigados no âmbito do Poder Judiciário. “Não adianta ter inquérito se não condena na Justiça” (E13). O “resultado mesmo e o efetivo desempenho é

o que (...) iniciou ali como uma investigação, seja um inquérito simples ou como uma operação, e (...) o que é que deu isso lá no Judiciário (E23)”, “se a investigação resultou em denúncia, em condenação” (E16). Esta visão é contraditada pela maioria dos delegados, que entendem que o desempenho da polícia judiciária da União não deve ser aferida com base na atuação de outros órgãos, como, por exemplo, o número de denúncias apresentadas pelo Ministério Público ou o número de condenações. Justificar-se-ia tal posicionamento por se tratar de atividades que dependem de fatores alheios à ação da Polícia Federal, como, por exemplo, a legislação ou a jurisprudência aplicada aos delitos investigados, como pode ser visto no trecho a seguir:

(...) foge um pouco da aferição do nosso desempenho por fatores externos. por exemplo, como tem sido divulgado especialmente com outras forças policiais que atuam na polícia judiciária, de se entender que (...) o desempenho da atividade de investigação (...) seria medido, por exemplo, com o número de denúncias ou de condenações. Para mim, o desempenho ele é aferido pela nossa capacidade de, num prazo razoável, conseguimos esclarecer um fato (E15).

O quarto conceito de desempenho da polícia judiciária da União apresenta uma visão mais ampla, considerando, conforme a lógica do NPM, os cidadãos como clientes (Mabila *et al.*, 2014; Mafanya & Matsiliza, 2016) com maior abertura e capacidade de resposta às necessidades e demandas dos cidadãos (Barton & Beynon, 2011; Holmberg, 2014). Esta visão foi compartilhada por três delegados entrevistados:

Eu penso que é o resultado recebido pela sociedade. Acho que qualquer conceito de desempenho tem que partir do cliente, do usuário final do serviço (E2).

Eu não tenho a menor dúvida de que o nosso desempenho significa atender às expectativas da sociedade. Não existe um desempenho bom ou ruim de qualquer polícia, desde que atenda os anseios, o que a sociedade espera da gente. Nós estamos atendendo o que a sociedade espera da gente, a quantificação do nosso trabalho é relativa. O objetivo principal é servir à sociedade (E24).

Quando a gente fala em desempenho da Polícia Federal enquanto polícia judiciária da União nós temos que pensar no aspecto do resultado que a gente tem para a sociedade (E22).

Em sentido diverso, o quinto conceito de desempenho apresentado foca na avaliação quantitativa das ações realizadas ao longo dos procedimentos de investigação, refletindo “a quantidade de ações concretas que a polícia consegue atingir, quantidade de medidas cautelares cumpridas, quantidade de apreensões, quantidades de pessoas indiciadas” (E1). Tal posicionamento reflete uma parte da literatura a respeito do desempenho policial, que o avalia

com a utilização de vetores de entrada e saída/resultado (Davis, 2012), com foco na mensuração dos produtos da atividade policial, sem que sejam considerado os objetivos desejados pela sociedade, que podem ser influenciados pelos fatores que não estão sob controle da polícia (Drake & Simper, 2005).

Um delegado apresentou o que pode ser considerado uma sexta vertente do conceito de desempenho, que, além de englobar os inquéritos concluídos e as condenações proferidas pela justiça, deveria considerar, também, a qualidade de vida dos policiais. A inclusão de medidas como a qualidade de vida, por exemplo, tem sido feita por pesquisadores que se frustram com medidas convencionais de desempenho da polícia (Mirzer, 1996):

Pode ser um desempenho também a minha delegacia ter pouco inquérito relatado e ter bastante condenação e a outra tem mais e menos condenações. E pode ser vista pelo lado do servidor também. (...) pode ter um monte de inquérito relatado um monte de condenação e seus integrantes ali estão infelizes no trabalho, tem estresse, esse tipo de coisa. (...) Tudo isso junto é um conjunto de fatores (E13).

4.2.2 – Considerações acerca do desempenho da Polícia Federal

Ao conceituar o desempenho, algumas considerações foram feitas em relação às atividades de polícia judiciária. O primeiro ponto é que “desde a Constituição de 1988 houve um subdimensionamento da polícia judiciária (...), o que afeta muito a Polícia Federal, com orçamento pequeno e estrutura pequena para a demanda que ela tem” (E20). São cometidos “crimes em demasia a serem investigados e a Polícia Federal, assim como as policiais civis, não tem como trabalhar adequadamente a demanda que é recebida” (E24). Assim, apesar das “triagens e dedicação aos casos principais e mais relevantes, a Polícia Federal não consegue atender de forma satisfatória a toda a demanda e a cobrança da sociedade” (E20).

Foi ponderada a existência de “um sem número de investigações de baixa complexidade na Polícia Federal, (...) que chega a centenas de milhares todos os dias (E7)”. Dos entrevistados, seis delegados apontaram a necessidade de que a sociedade brasileira discuta o princípio da obrigatoriedade da investigação criminal, que estabelece que, para todas as informações recebidas pela polícia a respeito da suposta existência de ilícitos, seja instaurado inquérito para apurá-las, o que inviabilizaria os trabalhos de investigação. “A discussão da obrigatoriedade da investigação criminal é fundamental por conta da eficiência do custo benefício, seja de horas de trabalho, seja do bem jurídico tutelado” (E18).

Neste sentido, mesmo delegados que defendem que o conceito do desempenho da polícia judiciária da União esteja atrelado à resolução de todos os crimes que são comunicados à Polícia Federal criticam o princípio da obrigatoriedade:

A gente tem um parâmetro que foi estabelecido na Constituição de 1988 e ela tem uma característica muito importante que é a desconfiança do regime anterior. Então, ele estabeleceu o princípio da obrigatoriedade. Então, todas as notícias que chegam, isso torna completamente inviável qualquer tipo de trabalho (E3).

Nós não temos condições para isso, nem humanas, nem estruturais para isso. Nós não temos. A Polícia Federal é uma polícia de excelência, a gente tem que priorizar (E5).

A obrigatoriedade de tratamento da notícia crime nos prejudica bastante (E6).

Então, aí sim entraria, depois, no futuro a questão da discussão da obrigatoriedade da investigação criminal. A partir de que ponto é obrigatório investigar o crime e que crimes que eu não deva investigar por ausência de eficiência (E18).

O princípio da obrigatoriedade reflete nos custos das operações de polícia judiciária. A atuação da polícia judiciária evita “que a máquina do Judiciário e do Ministério Público se mobilizem numa ação penal que já verificou no inquérito que é desnecessário” (E21), mas isso tem um custo alto para a polícia. A Polícia Federal não poderia “gastar uma hora de trabalho tão cara, com trabalhos que não têm impacto na realidade” (E4), não podendo empregar “dinheiro público, investindo numa coisa em que (...) se sabe que o resultado vai ser o arquivamento” (E23), gerando um “custo de manutenção da máquina, com alguns inquéritos que são inviáveis” (E6), como pode ser visto no desabafo de um dos entrevistados.

Então como o país não vai ter capital suficiente para ter as polícias do tamanho que necessita para investigar 100% dos delitos como previsto no código penal. Isto é impossível! E tende a piorar porque a sociedade tende a crescer, a população e tudo. Acho que esse ponto é um ponto crucial que se deve discutir nos próximos anos. De que forma fazer a seletividade. Tu podes criar alguns critérios objetivos de custo. Não é uma moeda falsa ou um celular de 100 reais. Não compensa mover a máquina pública por conta disso. E talvez algum comitê aí, talvez uma coisa mais ampla para casos menos assim mensuráveis. O Ministério Público, Judiciário, OAB, ou Defensoria, a sociedade civil, enfim... de que forma vai ser feito isso para que haja transparência não sei. É claro que não pode ficar só na mão da polícia. Nem só na mão do Ministério Público. O Judiciário não vai querer, nem só da sociedade civil. Então, com certeza é um ponto para se discutir em algum momento da nossa história porque simplesmente hoje tapa o sol com a peneira. A gente já não cumpre a obrigatoriedade e principalmente nas Polícias Civis, mas também ninguém discute o assunto (E18).

O aumento das atribuições ao longo dos últimos anos também foi apontado como um fator que tem causado prejuízo ao desempenho da polícia judiciária da União. A Polícia Federal tem ampliado as suas atribuições sem que tenha ocorrido o aumento proporcional dos recursos humanos e materiais:

O grande problema da polícia hoje é que a gente tem atribuições de mais. As pessoas nem da própria polícia conhecem isso” (E3).

Mas, sem dúvida de todos esses fatores, eu acho que a quantidade de serviços (...) da Polícia Federal, o grande número de atribuições que nós temos, realmente é um fator que impacta na nossa atividade. Essas atribuições, ao contrário, elas não vão diminuir. Até pelo prestígio que a Polícia Federal tem junto à sociedade. A tendência é que aumentem as atribuições, ainda que por meio de leis, ou em situações específicas por meio da Lei nº 10.446, acaba que atribuições continuarão vindo para a Polícia Federal (E15).

Outros pontos apontados que afetam o desempenho da polícia judiciária são a legislação e a jurisprudência, com a inclusão, limitação ou retirada de ferramentas utilizadas na investigação, ou mesmo a simples extinção da punibilidade dos crimes investigados. Dois delegados entrevistados descreveram exemplos de impacto da legislação na eficiência e da jurisprudência na eficácia dos procedimentos investigatórios:

A gente vê agora por exemplo recentemente a lei de abuso de autoridade e isso influencia na eficiência porque ela gerou um temor de se representar por medidas cautelares. Um temor por se manifestar favorável no âmbito do Ministério Público e mais num temor por se decretar favorável a medidas cautelares que poderiam ser fontes muito boas para se obter provas, mas que foram negadas por conta de alguns magistrados terem receio de poder incorrer em eventual abuso de autoridade. Então, é um exemplo de instrumentos normativos que vieram para atrapalhar, para diminuir a eficiência da investigação (E19).

Por experiência própria eu me lembro uma vez ainda em XXXXX, eu peguei uma carga de 200 inquéritos em que houve uma mudança de entendimento jurisprudencial qualquer. Não me recordo agora a matéria. Mas, naquele ano eu relatei em seis meses 80 inquéritos porque eram do mesmo assunto. Relatei e arqueei. Foram arquivados por que os fatos deixaram de ser considerados crimes (E13).

4.2.3 – Críticas a como o desempenho é medido atualmente

A avaliação do desempenho “é um tema muito controverso da polícia, muito discutido” (E15). As críticas ao modo como o desempenho das atividades de polícia judiciária da União tem sido avaliado pela Polícia Federal se iniciam com o apontamento da falta de definição pelo órgão central das prioridades que devem ser adotadas pelas superintendências e delegacias, o que é uma grande dificuldade nas organizações pública (Grateron, 1999):

Eu acho que o fortalecimento desses critérios passa por uma definição melhor do órgão central sobre aquilo que é a política mesmo do que nós consideramos mais importantes. (...) Não há uma definição clara do órgão central o que é prioridade. Isso é um velho dilema. Se a prioridade é a gente reduzir a carga de inquéritos, sanear os inquéritos. A prioridade é fazer a operação, produzir operação, ter resultados mais concretos e visuais (E3).

Parte dos entrevistados demonstrou estar satisfeita com os critérios estabelecidos para avaliar o desempenho da polícia judiciária da União. Na visão destes delegados, apesar dos índices de produtividades estabelecidos não necessariamente trazerem critérios justos, os avanços feitos na avaliação são reconhecidos e desejados, pois se observa “uma evolução nessa área” (E3), tratando-se de “uma boa ferramenta, ainda em aperfeiçoamento (...), que dá um norte” (E6):

A gente já tem esses dados, tem muito dado guardado. A gente só não sabe tratar muito bem ele. A gente está muito imaturo nesse momento, amadurecemos muito, mas ainda tem muita imaturidade do que fazer com aquele dado. É um desafio diário nosso. Então, antes a gente tem que fazer essa lição de casa, fazer uma análise da Polícia Federal (E10).

Em sentido contrário, foram verificados posicionamentos críticos à forma como este desempenho tem sido avaliado, chegando-se a ser relatado, nas entrevistas, que a Polícia Federal não tem “histórico de medição” (E2). Acredita-se que, “em função da complexidade e (...) do leque tão grande das atividades, muitas vezes é difícil priorizar a questão da avaliação do desempenho” (E3). No mesmo sentido, se critica a falta de cobrança e comparação entre as unidades, o que torna “difícil de saber se está trabalhando bem ou mal” (E18). Tal situação decorreria da existência de poucos indicadores na organização, o que dificultaria o controle sobre os níveis mais baixos da organização (Rainey, 2009). De acordo com um dos entrevistados, existe uma lacuna no acompanhamento do desempenho:

Essa é uma questão complexa porque ela acaba envolvendo uma série de acompanhamentos que a gente não faz na realidade (E16).

Um dos entrevistados afirmou que “não há uma cultura organizacional” (E3) voltada para avaliação e para tentar entender quais as razões que algumas unidades da Polícia Federal possuem desempenho superior à outras. No mesmo sentido, outro delegado criticou a não identificação dos fatores que “influem nos melhores resultados” (E8). De acordo com os entrevistados, hoje não se consegue medir isso, existindo “vários fatores que se suspeitam que influem nesses melhores resultados” (E9), mas não se sabe quais são. Este mesmo entrevistado pondera que tal análise escapa dos objetivos dos sistemas informatizados de avaliação de desempenho, tratando-se um caminho que necessita ser trilhado:

Acaba fugindo um pouco do papel do sistema, porque é uma análise muito qualitativa. Até de certa forma um pouco subjetiva. (...) A questão é conseguir identificar quais são justamente os fatores críticos de sucesso. Nós temos unidades com melhores práticas. Visualmente falando é o nosso próximo desafio. A gente não tem um caminho muito claro ainda a ser seguindo (E9).

A falta de uma avaliação mais qualitativa também é motivo de críticas por uma parcela dos entrevistados, que entendem que a Polícia Federal demanda de uma avaliação menos focada nas análises puramente quantitativas. Um dos delegados afirmou que “é mais fácil ficar medindo desempenho de superintendência com base no número de objetivos” (E4). Consoante o posicionamento de um dos entrevistados “só o número ajuda muito, mas o número em si, sem análise qualitativa, ele pode ser até pernicioso” (E2), o que foi reverberado em outras entrevistas:

Então eu vejo muitas vezes o colega buscando a mera estatística, o número, sem focar a qualidade. eu ouvi muitas vezes o enfoque muito quantitativo, quando na verdade o que eu prego seria um foco mais qualitativo. Então eu acho que se toca muito na questão da estatística, quando tem que se ver na realidade. Ou seja, o quanto o trabalho que é feito na polícia realmente está impactando a realidade (E4).

Ainda a respeito do aspecto quantitativo da avaliação, sete entrevistados criticaram a utilização apenas do número de inquéritos relatados sem considerar a complexidade dos procedimentos de investigação realizados e as peculiaridades dos crimes investigados, o que é feito pela Polícia Federal em sentido contrário ao sugerido por Silva (2015). De acordo com os entrevistados, existem inquéritos que são de simples solução, assim como crimes menos complicados de serem apurados, o que resultaria na sua rápida solução e impactaria nos números de relatórios produzidos. Trata-se da maior crítica aos indicadores de desempenho estabelecidos atualmente pela Polícia Federal, na visão dos entrevistados:

Tenho minhas dúvidas se só o relatório seria uma indicação adequada (...) Nós ficamos um, dois, três anos com um inquérito de DELECOR. Muitas vezes você leva um ano e meio, dois, só para conseguir toda a quebra bancária. Então, óbvio que os colegas da DELECOR vão relatar muito menos inquéritos pelo tipo de crime envolvido. Então, usar dados globais de relatórios para identificar se uma delegacia ou uma unidade está com uma boa produtividade ou não é temerário. Eu também não sou muito fã, diria (E7).

Não pode comparar também o inquérito policial que tem uma licitação simples com uma que investigou uma compra de 12 bilhões de reais (E8).

Ele é insuficiente para demonstrar uma realidade. Isso era uma era uma queixa que eu tinha há muitos anos, porque, muitas vezes, o delegado que fez 100 relatórios por mês não significa que ele tenha produzido o melhor para a polícia. Eu mesmo vivi situações em que eu coordenava, na época da força tarefa, que muitas vezes eu relatava um inquérito por mês, mas esse inquérito tinha uma substância, uma importância muito maior (E3).

Olha, é meio complicado, porque nos inquéritos a gente não pesa o trabalho que se tem pelo número de relatórios. Um inquérito de cédula falsa é um relatório, ok? Então, você tem uma investigação que demora dois ou três anos, para constar como um relatório, uma instauração, um inquérito. Então, assim, eu acho que é meio temerário (E5).

(...) inquéritos de desvios de recursos. São inquéritos de alta complexidade de alto volume de documentos e que exige uma expertise muito grande da área contábil, da área financeira, que exige muitas diligências de campo, perícias que se alongam por anos, às vezes, nas obras de engenharia. Então um inquérito como esse não pode ser contado com um inquérito ordinário, por exemplo, de contrabando e descaminho, que você aprende ali um caminhão e já tem autoria, tem a materialidade, tem tudo ali na mão. Então eu creio que esse seja um dos fatores que tornam essa avaliação por esse critério falha (E2).

Dos entrevistados, quatro apontaram a falta de “políticas nacionais que levem em conta as diferenças regionais” (E18) como um problema que deve ser resolvido pela Polícia Federal, para que “critérios regionais, voltados para cada realidade macrorregional, macroeconômica, daquela área de atuação da delegacia” (E11) sejam também considerados. Estes delegados afirmam que “são fatores que interferem muito também na produtividade do local (...) e isso não é medido” (E23). Por outro lado, há a preocupação com a eventual inclusão de “indicadores que, de tão complexos e tão rebuscados, terminariam não sendo suficiente para medir” (E8) o desempenho da polícia judiciária.

Um dos delegados entrevistados entende equivocadamente encerrado o inquérito que foi relatado, uma vez que ele pode ser objeto de cota do Ministério Público, não tendo sido encerrado o trabalho de investigação em definitivo. A falta de consideração das outras atividades realizadas nas delegacias e o seu impacto nas atividades de polícia judiciária foi a

reclamação de um dos entrevistados, uma vez que as unidades “tem outras atribuições, inclusive atribuições administrativas” (R12). Outra queixa foi o fato dos atos preparatórios das operações policiais não serem contemplados nas estatísticas relacionadas à produtividade de inquéritos:

A operação consome muito e, às vezes, você passa mais de ano com a operação e, como ela não foi deflagrada, ela não vai entrar na estatística pra você contar que você está tendo um grande trabalho, teve um grande trabalho naquele ano (E7).

Outras críticas feitas dizem respeito à “falta de métricas institucionais para avaliar os custos das atividades realizadas” (E18) e do acompanhamento das decisões proferidas pelo Poder Judiciário relacionadas aos inquéritos relatados:

Outra medição que a gente não tem hoje, a gente fica muito no escuro com o resultado do que aconteceu no Judiciário (E10).

4.2.4 – Como o desempenho pode ser medido, segundo os delegados

O modo como os delegados entendem que o desempenho da polícia judiciária da União deve ser medido foi reflexo do conceito que os entrevistados possuem a respeito deste desempenho, refletindo a falta de concordância quanto à forma e o que deve ser medido (Tiwana *et al.*, 2015), resultando, também, da diferença das expectativas e prioridades acerca da atuação da Polícia Federal (Shane, 2013). “É muito difícil você transformar atividades de polícia judiciária apenas em dados” (E11). “Em função da complexidade e (...) do leque tão grande das atividades” (E3), “vai depender do que se busca medir” (E9).

A atuação da Polícia Federal em todo o território nacional e as peculiaridades regionais também são elementos que devem ser considerados para se avaliar o desempenho da polícia judiciária da União. “Como as realidades são muito distintas não é fácil de estabelecer esses parâmetros” (E3). Um dos entrevistados defendeu que fosse feita uma tentativa de aproximação com as “delegacias, e avalie o tipo de crimes que elas executam mais e se delimite indicadores de desempenho de acordo com a realidade delas” (E11). No entanto, em contraponto à tal posição, um delegado que participou da elaboração dos indicadores vigentes informou que foi considerado que não “adiantava criar 100 indicadores que ninguém ia acompanhar” (E18).

A maioria dos delegados informou que os indicadores estabelecidos, relacionados à conclusão de inquéritos policiais, é adequado para avaliar o desempenho da Polícia Federal no exercício da polícia judiciária da União. Essa visão foi mais forte especialmente naqueles

delegados que atuam ou já atuam em atividades de corregedoria. Os trechos a seguir demonstram tal posicionamento:

A base para mim é essa que eu te falei, que (...) está quase que *ipsis litteris* ali na descrição do nosso índice de solução que está aprovado pelo Conselho Superior de Polícia (E9).

O indicador que a gente está trabalhando, basicamente, o que eu vejo como mais efetivo é o inquérito, o caso resolvido, porque a gente tem hoje uma investigação, o objetivo do inquérito policial é identificar a autoria e materialidade (E10).

Particularmente, sou favorável a calcular com base no encerramento do inquérito mesmo (E8).

... com base na conclusão da investigação. Porque a parte de polícia judiciária é a investigação criminal (...), que seria o escopo da polícia judiciária (E17).

Cinco dos entrevistados defendem que os indicadores atuais devem ser aprimorados para incluir pesos, de acordo com a complexidade das investigações. “A estatística tem que ser um pouco aperfeiçoada para a conta, no final, sair um pouco mais adequada à questão da qualidade dos trabalhos” (E4), “com um critério de avaliação realmente compatível com a complexidade das atribuições” (E2), como relatado nas falas descritas a seguir:

Eu acho que esse índice deveria ter pesos, falando em uma linguagem mais de cálculo, matemática, por complexidade. Esse índice só retrataria a realidade da produção, da produtividade, (...) se fossem atribuídos pesos por complexidade (E2).

Estabelecer pesos na notícia crime, com várias hipóteses ali, e classificando em linhas gerais como menos complexo, média complexidade e maior complexidade. E a partir daí ele estabelece o que tem urgência maior ou que tem um prazo prescricional menor ou maior. E estabelece uma espécie de um score por cada notícia é crime. Eu acho que é um bom parâmetro para a gente iniciar (E3).

Neste sentido, três delegados sugerem considerar a realização de operações policiais para avaliar o desempenho da polícia judiciária. Os entrevistados entendem que a complexidade de uma investigação sensível não pode ser comparada com investigações simples, como informado a seguir:

A maioria são operações, com investigações que demandam dois anos, um ano, seis meses de trabalho intenso. Você não pode medir a produtividade simplesmente por relatório. Teria que ter subitens valorando quantos mandados foram solicitados, quantos mandados de busca, prisão em flagrante, material apreendido, enfim, teria que ter elementos para se medir esse inquérito policial. A hora trabalhada que esse inquérito demandou e o outro, a hora trabalhada que o outro demandou. Para você ter uma análise mais justa do trabalho. Eu acho que isso é importantíssimo (E5).

Porém, um entrevistado acredita que o “desempenho não pode estar necessariamente vinculado a uma quantidade de operações no período, mas sim tem que ser visto como a possibilidade de se produzir resultados dentro de uma investigação” (E7). Em defesa do seu posicionamento, o entrevistado alegou que qualquer investigação poderia resultar em uma operação, não sendo possível se afirmar, de pronto, que um inquérito aparentemente simples não poderia se tornar uma investigação mais complexa. Um exemplo seria a operação Lava Jato, que se iniciou com a investigação de movimentação ilícita de recursos em um posto de combustíveis e se desdobrou em diversas investigações envolvendo corrupção e desvio de recursos em todo o país.

Outros seis delegados sugerem a inclusão da celeridade das investigações como um dos elementos que devem ser também avaliados em conjunto com aqueles que já são avaliados pela Polícia Federal atualmente. Seria um “aspecto, também, de qualidade, que envolve o tempo gasto na investigação” (E11). A celeridade seria, portanto, “um fator indispensável para a atividade policial” (E15):

Tem que ver a velocidade com que esse inquérito é tratado (E6).

É preciso avaliar o tempo em que chegou na solução (E18).

Como sugestão de aprimoração dos indicadores já estabelecidos, outros dois delegados sugerem que sejam considerados os diferentes tipos de crimes investigados. Alguns tipos de delitos demandam a instrução de inquéritos simples enquanto outros exigem um maior esforço, inclusive com a solicitação de medidas cautelares junto ao Poder Judiciário, como reproduzido no trecho a seguir.

A questão da tipificação. Quais são os tipos de crime. Eu vou te dar um exemplo, falso testemunho que era comum em certos locais, ser comunicado, principalmente por parte da Justiça do Trabalho. São inquéritos simples, não tem uma maior dificuldade. Aí você tem inquérito, vou te dar um exemplo, de lavagem de dinheiro. Um inquérito de maior complexidade. Ele exige uma quebra de sigilo. Ele vai exigir uma demanda maior, um esforço maior. Então, você vai ter muitas investigações nossas que não demandam uma perícia. Tem que verificar então, num segundo momento, qual é o tipo de delito (E21).

Os quatro entrevistados que conceituaram o desempenho da polícia judiciária da União como o impacto sobre a criminalidade organizada apontaram que devem ser criados critérios para avaliar esse efeito. Segundo os delegados, deve ser dado maior peso a prisão dos líderes

de organizações criminosas em relação à detenção, por exemplo, de mulas do tráfico, bem como deve ser avaliada a quantidade das apreensões e a descapitalização destas quadrilhas, que são desdobramentos das investigações realizadas:

Nós deveríamos buscar meios de medir o impacto do trabalho sobre a criminalidade organizada. Por exemplo, criar uns critérios para definir que um trabalho realmente bom é aquele que implica na prisão dos envolvidos na organização, na desarticulação patrimonial, ou seja, no enfraquecimento do grupo como um todo (E4).

Outro indicador importante, que está um pouco relacionado a isso. Mas, enfim, eu trataria de forma diferente. É a questão financeira mesmo. Se aquela investigação teve algum reflexo financeiro. Se ela teve desdobramentos investigativos em relação a toda a parte financeira de determinada organização (E16).

Em sentido semelhante, um dos entrevistados sugere que os indicadores deveriam abranger o retorno social da investigação social para a sociedade, mesmo em casos que não envolvem criminalidade organizada. Assim, esse impacto social teria que ser avaliado também:

Tem que definir muito bem o retorno social. Muitas vezes uma avaliação de uma solução de um inquérito sobre homicídio. Ela tem o mesmo peso de uma solução de uma rádio clandestina, citando exemplos do cotidiano nosso. Muitas vezes não, ela tem esse mesmo peso. Ele calcula só a elucidação, um indiciado ou um preso ou algo assim. Enquanto nós sabemos que para a sociedade que o nosso cliente final, o efeito de uma solução de um caso de homicídio, ele tem impacto muito maior, um valor muito maior (E2).

Foram sugeridos, por quatro dos entrevistados, a criação de indicadores e o acompanhamento dos resultados da investigação no Poder Judiciário, verificando-se o índice das condenações obtidas. Um delegado apontou que a análise das cotas oriundas do Ministério Público, apesar de eventualmente equivocadas, também é importante, pois termina sendo um controle que ajuda no trabalho policial:

Muitas vezes as cotas são absurdas e, infelizmente, temos que fazer. Porém, existem as cotas corretas. Algum colega, ou mesmo eu, algum delegado que esqueceu, deixou ou passou batido alguma diligência. Nós temos esse controle e isso até ajuda no trabalho do policial (E12).

Um delegado com experiência em corregedoria propõe que seja criado um indicador de desempenho para mensurar as atividades realizadas por estas unidades no tratamento das notícias crime. “A Corregedoria recebe todas as notícias crime antes de encaminhar para as

delegacias instaurarem ou não” (E25). A triagem destes expedientes possibilita a filtragem daqueles documentos que contém fatos inverossímeis, com informações desconexas, que não têm potencial de se tornarem investigações viáveis, o que impacta fortemente no desempenho da polícia judiciária da União como um todo.

Outro critério sugerido para avaliar o desempenho é “a quantidade de atos concretos que a gente as investigações conseguiram atingir” (E1), como a quantidade de pessoas indiciadas, de veículos apreendidos, de cautelares cumpridas e de diligências realizadas. Um dos entrevistados aponta que, embora esse número aparente tratar apenas de uma avaliação qualitativa, poderiam ser obtidas informações que avaliem, de fato, a qualidade das investigações realizadas:

A quantidade de diligências feitas por um núcleo operacional, (...) mostra muito, porque quem demanda é o delegado. Se eles estão fazendo só intimação ou, enfim, ou não estão produzindo informação que demandam maior análise, de mais complexidade, isso é porque, provavelmente, não está partindo do delegado. Então, o volume de informações e a complexidade delas no Núcleo de Operações acaba mostrando como está a própria qualidade da investigação na mão do delegado (E7).

Um delegado propõe que sejam avaliados os motivos pelos quais “uma delegacia está melhor posicionada nos índices de solução do que outra” (E9). Outro entrevistado sugere que, antes de se estabelecer os indicadores, se faz necessário “mapear quais são os dados criminais efetivos da Polícia Federal” (E10), o que seria determinado com a realização de *benchmarking* com outras polícias nacionais de fora do país.

Os pontos de vista dos delegados entrevistados demonstram a dificuldade em se estabelecer metodologias para que se avalie o desempenho da polícia (Collier, 2001). Confirmou-se, portanto, que, a realização de uma avaliação de desempenho da Polícia Federal no exercício da polícia judiciária da União deve ser iniciada com demarcação dos objetivos e das atividades que se propõe analisar (Rogerson, 1995), como apontado pela literatura.

4.2.5 – Comparação com a medição do desempenho feita por outras polícias

Buscando levantar métodos e variáveis para avaliar o desempenho da polícia judiciária da União, foi perguntado aos entrevistados se seria possível comparar o desempenho do órgão nesta função com outras organizações policiais e importar os seus indicadores. O questionamento foi direcionado para as policiais nacionais, instituições que interagem com a Polícia Federal na prestação dos serviços de segurança pública.

Em relação às Polícias Civis, 11 delegados entendem que seria possível utilizar métricas, indicadores e metodologias destas organizações para também avaliar o desempenho da Polícia Federal. Ambas instituições desenvolvem atividades de polícia judiciária, com a realização de investigações criminais, formalizadas por meio de inquérito policial (Barbosa, 2010, 2011). Nesse sentido, foram apontadas convergências e similitudes das atividades, incluindo o embasamento legal utilizado para amparar as investigações realizadas. O trecho da entrevista a seguir sintetiza esse entendimento:

A Polícia Civil fica uma relação mais clara de paralelismo, até constitucional, e ambas as instituições cuidam da atividade de persecução criminal por meio da Polícia Judiciária. Então, os indicadores ligados à identificação de autoria, robustez das provas que consubstanciam a materialidade, elas são elementos quase que comuns, apesar da vítima da Polícia Federal, em regra, ser pessoa jurídica de direito público, a gente está investigando o crime e não a vítima. (E14).

Dos entrevistados, três entendem que é possível aproveitar algumas medidas de desempenho das polícias civis para avaliar a atuação da Polícia Federal no exercício da polícia judiciária da União. De acordo com os delegados, não tem como comparar a atuação como um todo, devendo ser avaliada a realidade de cada uma das instituições e cotejar as atividades consoante cada um dos tipos penais investigados, como pode ser observado no trecho a seguir:

Da Polícia Civil, eu acho que tem que ver cada realidade. Assim, comparar os crimes, comparar a tipologia criminal. Então não tem como comparar como um todo, mas comparar as tipologias. (...) o furto de auxílio emergencial é relativamente fácil de investigar e você ter um volume muito grande. E o furto do som de um carro também tem um volume muito grande, mas é muito difícil de investigar. Então, comparado o esforço investigativo e a lesividade, acho que não seria justo fazer essas comparações. Um furto de um ultrabook numa universidade federal, às vezes, poderia ser um furto uma residência, o que poderia ser equiparado (E10).

No entanto, outros seis delegados entendem que não é possível importar modelos de avaliação de desempenho das polícias civis por se tratar de “realidades totalmente diferentes” (E8). “Apesar de ter a mesma atribuição em termos finalísticos de polícia judiciária, os temas são bastante diferentes” (E26). Os trechos a seguir, retirados das entrevistas de um ex-delegado da Polícia Civil e de um ex-secretário de segurança pública, externam as diferenças:

É uma realidade completamente distinta em termos de volume de trabalho. Você tem o seguinte: a nossa vítima a União. (...) não tem como comparar o volume da Polícia Civil com uma realidade da Polícia Federal em termos de ocorrências. É mais ou menos aquilo, chega lá tem uma pilha de Boletins de Ocorrência e só tem um inquérito instaurado. É uma realidade de recurso humano, estrutura física e condições que terminam por começar a estabelecer algumas prioridades. Difícil você equiparar certos indicadores com a Polícia Civil, considerando a realidade deles (E21). Não. Eu vejo que não tem como a gente fazer uma mensuração de órgãos completamente diferentes. Em que pese a semelhança com a Polícia Civil, nós somos completamente diferentes. Nós temos atribuições administrativas importantes, que fazem parte do nosso dia a dia. Mas, assim, em primeiro lugar, nós temos crimes em demasia a serem investigados. Às vezes o Judiciário se queixa da atuação policial, mas eu tenho certeza que não teria como absorver todos os fatos que chegam ao conhecimento da autoridade policial das Polícias Cíveis locais. Eles têm que fazer uma triagem e isso pode até nem ser o melhor método. Mas isso impacta na produtividade deles. O nosso, como nós temos um rol de atribuições menor, mais selecionado. Eu acho que é até maior, mas são menos casos. A gente consegue, como recentemente foi divulgado, ter um índice de efetividade bem maior (E24).

No tocante à comparação do desempenho da Polícia Federal com as Polícias Militares e a Polícia Rodoviária Federal, a visão compartilhada por 17 delegados é de que não é possível utilizar métodos de avaliação da atuação destas polícias para avaliar as atividades de polícia judiciária da União. Os entrevistados afirmaram se tratar de atividades bem distintas, como verificado no marco teórico, uma vez que as Polícias Militares e a Polícia Rodoviária Federal exercem a função de polícia preventiva (Monjardet, 2003; Sousa, 2015) enquanto que a Polícia Federal exerce, preponderantemente, a polícia judiciária da União (Barbosa, 2010; Sousa, 2015). O trecho a seguir sintetiza este entendimento:

Já não vejo tanta similitude (com a PM e PRF). Eu sei que a avaliação pode ter critérios bem abstratos. (...) Apesar do bem jurídico tutelado ser semelhante, os momentos de atuação tornam os serviços muito distintos. Então, eu acredito que tem que ter metodologias e formas diferentes para avaliar a polícia ostensiva da polícia preventiva. Porque o resultado da polícia preventiva é a não ocorrência do crime. E nós, em tese, ao menos, atuamos após a ocorrência dele. Então, apesar de defendermos o mesmo valor (...) é muito distinta a atuação e os critérios de atuação para que fosse avaliado pelo mesmo mecanismo (E2).

Por fim, um dos entrevistados apontou que eventual utilização de métodos de avaliação de outras polícias pela Polícia Federal deve observar o sistema de investigação no qual a organização policial está inserida, especialmente quando se trata de organizações policiais do exterior. O delegado observou a existência de sistemas de investigação em que “existem polícias que fazem investigação e que também fazem prevenção. Então, tem que separar as duas

atividades” (E18) para que seja avaliada apenas a atividade de investigação.

Finalizando esta seção, a Tabela 15, a seguir, resume a visão dos delegados acerca do conceito de desempenho da Polícia Federal no exercício da função de polícia judiciária da União, apresenta as considerações e críticas a respeito de como ele está sendo medido, bem como as sugestões de como ele poderia ser mensurado ou se seria possível a sua comparação com o desempenho de outras polícias:

Tabela 15

A visão dos delegados a respeito do conceito e da avaliação de desempenho da Polícia Federal no exercício da função de polícia judiciária da União

CATEGORIA DE ANÁLISE	RESULTADOS
1 – Conceito de desempenho	<p>Conceito aberto e indeterminado, difícil de responder, que possui várias maneiras de ser compreendido</p> <p>Conceito mais aceito: conclusão das investigações com celeridade, comprovando a materialidade e identificando a autoria ou confirmando que o fato investigado não era crime</p> <p>Conceitos também citados: impacto na criminalidade, índice de condenação de investigados, atendimento das expectativas dos cidadãos e qualidade de vida dos profissionais que atuam nas investigações</p>
2 – Considerações acerca do desempenho da Polícia Federal	<p>As polícias judiciárias estão subdimensionadas. Muita demanda e poucos recursos</p> <p>O princípio da obrigatoriedade prejudica o desempenho.</p> <p>O aumento das atribuições da Polícia Federal tem causado prejuízo ao desempenho</p> <p>A legislação e a jurisprudências afetam o desempenho.</p>
3 – Críticas a como o desempenho é medido atualmente	<p>Faltam diretrizes claras do órgão central em relação às prioridades, o que impacta no desempenho e na sua avaliação</p> <p>Parte dos entrevistados demonstrou satisfação com os critérios estabelecidos para avaliar o desempenho. Apesar de entender que não necessariamente trazerem critérios justos, reconhecem a importância da avaliação e os avanços obtidos</p> <p>Faltam histórico de medição, cobrança de resultados, comparação entre as unidades, considerar as peculiaridades regionais e levantamento dos fatores que impactam nos resultados.</p> <p>Existem poucos indicadores, há um foco no aspecto quantitativo da avaliação sem considerar a complexidade das investigações e as peculiaridades dos crimes investigados.</p>

	<p>Não há o acompanhamento das decisões proferidas pelo Poder Judiciário (condenações) e não há métricas para avaliar o custo das atividades realizadas.</p>
<p>4 – Como o desempenho pode ser medido</p>	<p>Em função da complexidade e do amplo leque de atividades, é difícil transformar atividades de polícia judiciária em dados para avaliação. Vai depender do que se busca medir</p> <p>A maioria dos delegados informou que os indicadores estabelecidos, relacionados à conclusão de inquéritos policiais, é adequado. Foram sugeridos aprimoramentos</p> <p>Os indicadores atuais devem ser aprimorados para incluir pesos, de acordo com a complexidade das investigações</p> <p>Em razão da complexidade, as operações policiais devem ser consideradas nos indicadores relacionados à conclusão de inquéritos.</p> <p>A celeridade das investigações deve ser um dos elementos que devem ser avaliados</p> <p>Deve ser dado maior peso a prisão dos líderes de organizações criminosas e considerada a quantidade de apreensões e descapitalização de quadrilhas</p> <p>Os indicadores devem abranger o retorno social das investigações e devem considerar o índice das condenações no Poder Judiciário</p> <p>Deve ser incluída a quantidade de ato concretos executados ao longo da investigação.</p> <p>Devem ser criados indicadores para mensurar o tratamento de notícia crime pelas corregedorias</p>
<p>5 – Comparação com a medição do desempenho feita por outras polícias</p>	<p>A maioria dos entrevistados entende que, de modo geral, seria possível utilizar métricas, indicadores e metodologias das Polícias Cíveis para avaliar o desempenho da Polícia Federal.</p> <p>Parte dos entrevistados entende que não é possível importar modelos de avaliação de desempenho das Polícias Cíveis por se tratar de realidades totalmente diferentes apesar de ter a mesma atribuição em termos finalísticos de polícia judiciária</p> <p>Não é possível utilizar métodos de avaliação da Polícia Rodoviária Federal e das Polícias Militares por se tratar de atividades bem distintas, relacionadas à função de polícia preventiva</p> <p>Para utilizar métodos de avaliação de polícias de outros países, deve se observar o sistema de investigação do país</p>

As entrevistas permitiram identificar como o tema desempenho é percebido por Delegados de Polícia Federal, responsáveis pela direção das atividades do órgão e pela condução da investigação criminal, sendo também levantadas informações acerca de como ele poderia e deveria ser medido, o que permitiu o alcance do objetivo específico “c” da pesquisa.

4.3 – Fatores que afetam o desempenho da Polícia Federal na visão dos delegados

Com base no roteiro de entrevista, elaborado a partir da revisão da literatura realizada, foi questionado aos delegados quais seriam as variáveis que afetariam o desempenho das unidades policiais. Buscou-se avaliar quais variáveis utilizadas em outros estudos poderiam ser aplicadas às atividades de polícia judiciária da União e levantar outras que, com base na experiência destes profissionais, poderiam influenciar o desempenho de superintendências e delegacias da Polícia Federal.

4.3.1 – Recursos humanos

A primeira variável tratada diz respeito ao número de policiais, umas das mais utilizadas para medir a eficiência policial, conforme observado na revisão de literatura. Dos entrevistados, 15 afirmaram que o tamanho do efetivo tem “impacto na produtividade” (E1), no “ritmo das investigações” (E4) e na possibilidade de se “aprofundar a qualidade do trabalho” (E7), melhorando a efetividade das apurações:

O número de policiais, eu acredito que impacta. É evidente e isso fica claro porque nós tivemos aqui, na época de 2011/2012, um número muito maior em todos os cargos, agentes, delegados, escrivães e, coincidentemente, uma redução drástica do número de inquéritos em andamento (E17).

Entre os delegados entrevistados, quatro entendem que o número de policiais “é um fator que é importante, mas não é decisivo” (E15). De acordo com os entendimentos apresentados, o perfil, o treinamento, a experiência e a qualificação do efetivo podem ajudar na melhoria do desempenho e mitigar os problemas causados pelo baixo efetivo:

O número de policiais eu diria que sim, mas eu faria uma ressalva. Mais do que o quantitativo, eu indicaria o qualitativo como uma informação relevante. Você às vezes pode ter numa unidade um número bom, mas com servidores que não têm perfil, não foram treinados, ou não são aptos a conduzir grandes investigações ou não tem experiência. E você pode ter uma unidade com número muito menor, mas que tem pessoas qualificadas, seja por treinamento, por perfil ou por experiência, que vão produzir resultados absurdamente maiores do que aquela unidade. Então, o número de policiais, eu acho que influencia diretamente, mas muito mais pra esse lado qualitativo do que o quantitativo em si (E16).

Outros três entrevistados consideram que não se trata de uma variável relevante. Mais importante do que o número de policiais, é como a força de trabalho é empregada. No mesmo sentido, a celeridade das investigações não seria afetada, não fazendo diferença o acréscimo de mais policiais, como pode ser visualizado nos trechos das entrevistas transcritos a seguir:

Então porque a área operacional, ao contrário da área administrativa, se tu botar mais um servidor ele não produz X a mais (...) A investigação leva tempo. (...) mais dois (policiais) não significa que a investigação vai ser mais rápido duas vezes (E18).

Na minha opinião, mais do que o número de policiais é o que eu faço com eles. Você pode ter um monte de policiais e eles estarem (...) sendo usados em atividades que não vão ao encontro daquele indicador de eficiência (E25).

No âmbito da quantidade do efetivo policial, quatro entrevistados apontaram a importância do número de delegados para atender a carga de trabalho existente nas unidades da Polícia Federal, o que impactaria na produtividade e na celeridade das investigações:

Mas essa carga de trabalho, por isso que você precisa de mais delegados, mais gente para atuar, principalmente, para te liberar para outras atribuições outras investigações mais sensíveis (E12). Questão de efetivo, naturalmente. Se tiver uma delegacia pequena, de pequeno porte, 1 ou 2 delegados, tendo que dividir sobreaviso, inquérito, atender ocorrências, que são flagrantes ou não, isso gera uma demanda de esforço, de atenção. E nessas delegacias você tem um esforço maior do que uma que tem quatro delegados mais cinco escrivães. Isso reflete mesmo num universo de 200, 150 inquéritos. Eu acho que o efetivo também tem uma relação direta nessa produtividade e na velocidade das investigações (E21).

Em relação aos servidores administrativos, que atuam nas atividades da área meio da Polícia Federal e auxiliam na execução de atividades de polícia administrativa, outra das atribuições do órgão, dez entrevistados destacaram que um maior número destes profissionais

impacta do desempenho da polícia judiciária da União “porque prestam apoio essencial” (E11), como resumido por um dos entrevistados:

A carreira de apoio é extremamente valiosa porque você consegue tirar o policial da atividade burocrática e fazer com que ele se dedique mais a atividade finalística. Se potencializa o seu tempo de trabalho, tira ele de uma atividade acessória e deixa ele para praticar a atividade principal (E14).

O quantitativo de estagiários e terceirizados que laboram nas unidades policiais também foi destacado como um fator importante para o desempenho da Polícia Federal por quatro dos delegados. Em sentido oposto, um entrevistado informou que “o número de servidores não policiais não influencia (...) a produtividade da delegacia” (E8) quando se trata do desempenho de atividades de polícia judiciária. Um delegado afirmou que, mais do que o número de servidores, o que importaria seria a qualificação destes, enquanto que outro entrevistado entende que “hoje, talvez, mas, talvez, no futuro não seja tanto pela automatização” (E10) das atividades realizadas.

Ainda no âmbito dos recursos humanos, três entrevistados informaram entender que a especialização e a motivação do efetivo são fatores importantes, com impacto no desempenho das unidades policiais, como resumido no trecho a seguir:

E eu queria chegar ao principal recurso, ao ser humano, não só especializar esse ser humano, mas especializa-lo dentro de competências que interessam ao órgão, mas que também tragam uma motivação, que sejam prazerosas para ele desenvolver trabalho naquela área (E2).

O perfil dos policiais, a capacitação, a mentalidade e o senso de equipe destes servidores foram destacados, separadamente, por quatro entrevistados. Um delegado apontou que “o SEI desempregou muita gente que carregava papel de um lado para o outro. Mas, muitas vezes, (...) não soube aproveitar essas pessoas” (E3), destacando a importância de que os papéis dos servidores policiais e não policiais sejam atualizados por conta dos avanços tecnológicos.

Um ponto importante que impacta no desempenho das unidades da Polícia Federal, citado por cinco entrevistados, foi o deslocamento do efetivo para cumprir missões e apoiar outras superintendências ou delegacias, assim como a quantidade de sobreavisos tirados pelos delegados. De acordo com um dos entrevistados, trata-se de “um sintoma da baixa quantidade de efetivo” (E9) do órgão:

Tudo isso afeta, com certeza, a questão da cessão de servidores para missão, claro que vai afetar o desempenho da unidade, que vai diminuir, numericamente, o número de gente disponível, impactando toda a cadeia da produtividade (E7)

O número de dias de sobreaviso que o delegado fique impacta bastante porque isso vai influenciar (E10).

No mesmo sentido, a quantidade de afastamentos motivados por licenças médicas, para capacitação ou outros tipos de licença foi apontada como variável importante que pode inviabilizar as atividades da unidade policial e impacta nos seus resultados:

Ficou muito trabalhoso inviabilizado por que o gestor deferiu afastamentos diversos, concomitantes, de muita gente. Então a produtividade ficou muito ruim para algumas delegacias por conta disso (E7).

O colega começa a ter um problema de saúde (...) e começa a refletir no trabalho (E21).

Outro ponto relevante, apontado por dois delegados, foi a questão do desvio de função dos policiais. Não se trata do deslocamento da atividade fim para suprir a ausência de servidores administrativos, mas sim para, na opinião dos entrevistados, executar tarefas mais simples, como “plantão, trabalho de aeroporto” (E4), o que poderia ser feito por cargos policiais de nível médio, com menor remuneração, que não existem nos quadros da Polícia Federal. Tal medida liberaria os policiais com maior capacitação para trabalhar apenas nas investigações, o que melhoraria os resultados da atividade de polícia judiciária.

Em relação ao tempo de serviço na polícia, 12 dos entrevistados apontaram que unidades com maior percentual de novos servidores teriam desempenho superior à superintendências e delegacias que possuem efetivo com maior proporção de policiais com mais tempo de serviço, o que poderia ser comprovado “olhando os índices de produtividade e de eficiência das lotações de entrada e das lotações finais, (...) que contam com policiais 10, 15, 20 anos, às vezes até mais tempo de casa, que já não conseguem encontrar essa motivação no trabalho aqui” (E19).

Para três destes delegados, tal constatação seria fruto do “modelo de carreira na Polícia Federal” (E14), uma vez que seria “um fator de acomodamento do policial a progressão automática na carreira com o passar do tempo” (E6). Outro entrevistado acredita que essa diminuição da produtividade é reflexo da “falta de preocupação dos servidores mais antigos com eventuais sanções disciplinares” (E3) que poderiam ser causadas em razão de eventual baixo desempenho, uma vez que não teriam impacto na avaliação do seu estágio probatório ou na sua progressão na carreira, diferente do que ocorre com os policiais mais modernos.

A maioria dos que informaram que existe diferença do desempenho entre unidades com efetivo mais moderno e mais envelhecido acredita que tal situação seria fruto do próprio “cansaço” (E5) natural da idade e decorrente das “mudanças de prioridade da vida” (E1), não se tratando de uma opção deliberada do servidor por reduzir o seu desempenho. Ainda no tocante ao envelhecimento do efetivo, um dos entrevistados, que trabalha com a análise das estatísticas dos inquéritos policiais, informou que, durante a pandemia causada pelo Coronavírus, “tem unidade que agora está parada por conta do COVID. O pessoal não consegue por causa da idade. O pessoal está no grupo de risco, então, assim, tem unidade que parou de produzir por causa da idade avançada de determinados colegas” (E10).

As alterações tecnológicas, na visão de um dos entrevistados, também contribuem para diferença do desempenho entre os efetivos mais modernos e mais antigos, inclusive na efetividade das investigações:

No momento em que nós vivemos, que as investigações, em que tudo é computador, tudo é *internet*, tudo parte do princípio de acesso à sistema de informações, impacta favoravelmente ao policial mais novo. Tem as características de cada um, mas, no grosso mesmo, de resolução de inquéritos, eu acredito que o impacto é mais favoravelmente para o mais novo (E8).

Por outro lado, três dos entrevistados afirmaram que, embora reconheçam que o efetivo mais velho, mais desgastado, possa ter algum reflexo nos resultados de desempenho da unidade policial, seria “preconceituosa essa avaliação” (E11):

Então, você tem uma realidade de pessoas novas da Polícia Federal, muitos na fronteira, e pessoas antigas nas unidades definitivas. Eu não gosto de estigmatizar o novo e o antigo, porque eu o conheço muito ‘antigão’ bom ou excelente e muito novinho que não merece o salário que ganha. Mas, de certo modo, alguém com 25 ou 30 anos de polícia já não está com o mesmo vigor físico (E14).

Outros dois delegados entendem que não existe qualquer reflexo em relação à antiguidade dos policiais no desempenho das unidades policiais das quais fazem parte, inclusive “na questão do inquérito, ainda mais se o sistema estiver automatizado” (E21):

Não necessariamente. Vai depender muito da gestão e da coordenação. (...) Vou dar o exemplo agora, os resultados do ano passado da Paraíba, lá tem um efetivo todo mais velho, mas produziram pra caramba. É que são ferramentas diferentes que você tem que usar para cada público. Acho que é isso que faz a diferença, não o efetivo em si (E23).

Apesar de não visualizar reflexo no desempenho decorrente da diferença de composição do efetivo das unidades policiais, um delegado entrevistado defende que o ideal para obtenção de bons resultados seria a mescla de servidores mais modernos com os servidores mais antigos, unindo o vigor dos mais novos com a experiência dos mais velhos:

Oxigenação seria justamente a atuação de uma geração mais nova, o empenho, o esforço, a dedicação, com a experiência dos mais antigos. Isso, você se faz um balanço... E que é muito positivo para os resultados da nossa atuação enquanto polícia judiciária da União (E23).

Por fim, no que se refere aos recursos humanos, nenhum dos entrevistados apontou diferença de desempenho nas unidades da Polícia Federal em razão da composição racial do efetivo, não sendo identificada “qualquer influência” (E16) desta variável, nas atividades de polícia judiciária da União, corroborando os resultados encontrados por Ferrandino (2014), em pesquisa realizada nos Estados Unidos.

4.3.2 – Recursos materiais e financeiros

Uma variável muito citada ao longo das entrevistas foi a importância da estrutura das superintendências e delegacias da Polícia Federal na influência dos seus desempenhos. Treze delegados apontaram que uma estrutura digna, com “instalação físicas em boas condições e com espaço adequado” (E4), faz diferença “na produtividade” (E22) e “na eficiência” (E9), como pode ser verificado nos trechos reproduzidos a seguir:

Em 22 anos de carreira eu vi isso claramente. Dou exemplo para o senhor. Superintendência no XXXXX. Quando eu entrei, nós trabalhávamos num prédio velho, caindo aos pedaços. Quando houve a mudança no prédio novo à época, eu digo ao senhor, foi como num passe de mágica. De um dia para o outro, melhorou a motivação, os colegas passaram até a se vestir melhor ao ir trabalhar, mais motivados. O semblante melhor. Então, essa questão da instalação física em boas condições e com espaço adequado, isso influenciou diretamente também na motivação dos servidores e, conseqüentemente, vai fazer diferença na hora de medir produtividade (E4).

Eu visitei uma delegacia que estava caindo. Não por culpa da gestão local, mas por uma série de fatores. O servidor trabalhava com uma viga de madeira escorando a parede para não cair. É óbvio que esse servidor vai ser menos produtivo do que aquele servidor que trabalha num prédio novo recém construído (E18).

A estrutura também. Você tem uma delegacia com condições mínimas de trabalho. Isso afeta, naturalmente, a moral da equipe. Coincidentemente, isso nós vivenciamos aqui no XXXXX também. Uma estrutura completamente incompatível com o desenvolvimento das atividades administrativas da Polícia Federal e de polícia judiciária. E você depois muda para uma sede que oferece muito mais condições, segurança. Você tem uma mudança significativa no perfil da atuação dos colegas. Isso é muito importante, você ter essa estrutura adequada a atuação. Ficar pensando como delegacia de polícia, que fica meio que rotulado em filme ou novela? Não. De maneira alguma. Isso tem um reflexo muito importante no trabalho (E21).

Em contrapartida, três dos entrevistados afirmaram não concordar que a estrutura tenha qualquer influência no desempenho das unidades da Polícia Federal, como pode ser observado nos trechos a seguir:

Não, de forma alguma. Você vai ver unidade com desempenho péssimo estando super bem estruturada, vai ver unidade com estrutura vagabunda, vamos dizer assim, que tem um desempenho bom. Vê aqui na XXXXX mesmo, por mais que YYYYYY tenha uma estrutura boa, nem se compara com a estrutura a daqui da Superintendência, que é muito superior, mas a produtividade lá em YYYYYY, o desempenho, é bem melhor do que daqui (E8).

Eu acho que os ambientes eles têm uma interferência ampla no bem-estar dos servidores daquela localidade. Agora, uma interferência direta nesses desempenhos, eu não acredito (E16).

Estrutura física não necessariamente, eu entendo. Aí vou lembrar aqui mais uma vez a estrutura física mais sensacional onde eu já trabalhei é a XXXXX. Não dá nem para descrever o tão sensacional que (...). Agora eu estava por último no YYYYYY, uma estrutura precária (...). O YYYYYY é infinitamente mais produtivo do que o XXXXX (E23).

Ainda no âmbito dos recursos, 13 entrevistados declararam que os recursos financeiros podem impactar o desempenho das unidades policiais, especialmente em razão da necessidade do pagamento de diárias, passagens e combustível para a realização de diligências policiais, bem como da possibilidade de aquisição de uma estrutura melhor e da contratação de terceirizados, que auxiliam na prestação dos serviços realizados pela unidade policial:

Então, tendo em conta a questão, principalmente, do combustível e diária. Se tem o orçamento adequado para aquilo que tem que fazer. Mas, se houver algum tipo de contingenciamento e ele for cortado, aí eu ter que puxar o freio, sim. (...) Aí sim vai atrapalhar (E4).

Faz diferença no custeio da unidade. (...) Quando se fala de custeio está falando de contratos permanentes, destes contratos a gente pode estar falando um pouco da atividade de apoio. Não haverá mais um estagiário, nem empresa terceirizada de suporte de informática, redução da quantidade de combustível gasto por cada viatura (...). Isso certamente impacta (E14).

Em sentido oposto, três delegados, por motivos diversos, entendem que os recursos financeiros não impactam no desempenho das unidades da Polícia Federal quando se trata das atividades de polícia judiciária. Um dos entrevistados entende que a atividade de investigação judiciária não exige tantos recursos materiais. No mesmo sentido, um entrevistado afirmou que a falta de dinheiro nunca impediu a realização de bons trabalhos. E o terceiro entrevistado declarou que não há falta de orçamento, mas sim a incapacidade de executá-lo plenamente, havendo, inclusive, a possibilidade de remanejamento de verbas de unidades que não conseguem executar o orçamento para outras que necessitem de mais recursos financeiros:

Pessoalmente, talvez eu não dou o devido peso (...). Claro, a alocação de outros recursos que não os recursos humanos, ela é importante, mas, na minha opinião, não é decisiva quando estamos falando de atividade de investigação, de atividade de polícia judiciária. (...) eu vejo como um paradigma que a gente importa de um mundo que não é muito próprio da atividade de investigação, como se mais recursos propiciassem mais resultados (E15).

Antes a gente não tinha muitos dos recursos que a gente tem hoje e muitos trabalhos bons foram feitos. (...) a gente sabe que é limitado, orçamento limitado, o número de pessoal é limitado, um recurso material que você tem em termos de carro, computador é limitado. A própria capacidade de processamento é limitada. Por isso você tem que trabalhar com prioridades, ainda que você não vá manter determinada área eternamente como prioridade (E7).

Eu vou dar um exemplo ali então do XXXXX, que foi a única unidade em que eu trabalhei realmente na gestão do orçamento. Além da gente ter executado tudo, ano passado, o recurso a mais que a gente pediu a gente foi atendido. Porque existe esse gerenciamento pelo órgão central de tirar de uma outra unidade onde sobrou do próprio órgão central. Então, assim, eu não vivenciei alguém me falar assim: “você não vai fazer isso porque não tem dinheiro”. Às vezes a gente não vai fazer isso porque não conseguiu executar. (...) Na verdade, o recurso até hoje não me faz falta. Falta às vezes da mão de obra para executar o recurso (E23).

Em relação aos recursos, outro ponto tratado foram as viaturas. Dos entrevistados, 11 destacaram a importância das viaturas para o desempenho do trabalho policial, tendo um delegado declarado que a falta de viaturas já inviabilizou a atuação de delegacias e dois entrevistados que ampliaram tal variável para abranger a logística de transporte como um todo:

O número de viaturas policiais, claro. Sem dúvidas. Já tive caso de delegacias sem nenhuma viatura e não tem como trabalhar (E8).

Viaturas, eu entendo viaturas mais no sentido mais amplo (...) A logística de transporte é fundamental (E14).

(...) tem que falar de viaturas, mas falando de viaturas, embarcações, meios de você se mobilizar na sua área de circunscrição são muito importantes (E24).

Alguns delegados declararam que, apesar da importância, nunca vivenciaram a falta de viaturas nas unidades por onde passaram, não sentindo impacto deste recurso nos resultados dos trabalhos executados. Outros dois entrevistados apontaram que, mais do que a quantidade, é importante a qualidade das viaturas, se elas são adequadas às atividades que serão realizadas:

A atividade policial exige (...) uma rotatividade de viaturas. Então, a nossa frota está envelhecida. Você tem um veículo já "queimado" para atividade de rua. E a gente não consegue rodar rápido. Brasília centraliza os processos de compra de viaturas, escolhe modelos determinados de veículos, o que é muito ruim. Todo mundo sabe qual é o carro que a polícia usa. Então, acho que isso deveria ser mais individualizado, permitindo às unidades uma diversificação do tipo de veículo, inclusive, para veículos que não são usuais para o trabalho de vigilância. Enfim, isso tudo complica para a atividade policial especializada (E6).

Ao meu ver, o principal é a qualificação desses recursos. Nós temos que ter viaturas adequadas. As que funcionam no Rio Grande do Sul não funcionam aqui. A que funciona na selva não funciona na praia. Então, a gente precisa de qualificar esse recurso (E2).

Em contraposição à maioria dos entrevistados, dois delegados entendem que a “questão das viaturas (...) é importante, mas talvez não determinante” (E11) e outros dois delegados descartaram qualquer influência das viaturas no desempenho da polícia judiciária da União:

A gente vê ao contrário. Você vê viatura demais parada no pátio (...) numericamente falando não vejo que a quantidade de viaturas tenha um impacto não (E23).

Mas, com mais viaturas a gente vai resolver mais crimes? Não (E10).

Corroborando os achados de pesquisas de Kumar e Kumar (2013) e Kovalchik *et al.*, (2017), os entrevistados relataram que a “tecnologia é fundamental” (E17) para o desempenho das atividades de investigação. “A formação de base de dados” (E7), por exemplo, pode colaborar para uma investigação mais ágil e eficaz.

Todas as unidades possuem acesso aos mesmos sistemas e bancos de dados, bem como possuem equipamentos de informática semelhantes, cuja aquisição é feita pelo órgão central em Brasília, o que, em tese, não deveria causar disparidades de desempenho entre as unidades da Polícia Federal motivada por eventuais diferenças de equipamentos ou emprego de sistemas informatizados. No entanto, um dos entrevistados faz uma ressalva relacionada à infraestrutura local de telecomunicações, que pode afetar o desempenho de delegacias lotadas em cidades do interior, especialmente em razão da intensiva utilização de sistemas de informática pelo órgão:

As delegacias descentralizadas, que estão em cidades do interior. Normalmente, ela tem uma banda larga um pouco mais deficiente se você comparar da superintendência que está na capital. Mas, os sistemas, em geral, eles são criados para funcionar em todas as unidades. Então, a criação do E-POL, a criação do SISCART, do SEI, eles têm que ter a mesma funcionalidade em todas as unidades. O que vai me prejudicar, eu acho, vai ser esse exemplo que eu dei de deficiência da banda larga (E17).

4.3.3 – Gestão

A gestão de delegacias e superintendências foi um fator considerado, à unanimidade pelos entrevistados, com forte influência nos resultados apresentados pelas superintendências e delegacias, tendo sido citada por 16 (dezesesseis) delegados. “A gestão tem um impacto muito grande em relação ao desempenho” (E8), como refletido nas falas dos entrevistados:

Eu acho que tem algumas unidades que sempre produziram muito. Muito disso é fruto do bom gestor que está à frente dela. E digo mais ainda, não é só de um gestor, é de uma sequência de bons gestores que iniciam um ciclo virtuoso (E4).

Eu acho que aí é o papel do gestor está nisso. É ele identificar aquelas rotinas que são menos saudáveis e que atrapalham um pouco a produtividade e saná-las e aquilo que funciona tem que ficar do jeito que já está funcionando (E13).

Essa produtividade tem a ver com o perfil mesmo. E tem a ver com o perfil do gestor. Porque você tem locais em que o gestor acaba priorizando e organizando a unidade para que ela se comporte daquela maneira ou de outra maneira. E isso eu te falo por experiência mesmo. Você chega numa delegacia descentralizada, o chefe da delegacia tem uma autonomia gigante para isso. Ele não tem autonomia financeira, tem recursos super limitados, mas ele consegue, se ele quiser (E16).

No aspecto da gestão, alguns pontos foram ressaltados como muito importantes, como, por exemplo, o nível de cobrança que o gestor estabelece. Para sete dos entrevistados, o desempenho é fruto da “questão de (...) saber cobrar, de ficar em cima, de cobrar resultado” (E4), como pode ser visualizado nos trechos a seguir:

(...) depende muito da motivação, do empenho do efetivo e dos gestores cobrarem tudo mais. A cobrança é importante (E12).

Agora, tem um aspecto também que ele é, às vezes, subdimensionado, que é a questão da cobrança no ambiente de trabalho. Principalmente no serviço público. Os mecanismos de correção ainda são muito tímidos. A gente deveria ter mecanismos mais institucionalizados em relação à cobrança dos servidores e das unidades em relação à produtividade. Isso muda muito

conforme a gestão. Tem gestões que realmente cobram os servidores e aí eles se movimentam e produzem mais. Tem gestões que não fazem isso. E aí o servidor obviamente vai para a zona de conforto. Acho que um aspecto que deveria ter institucionalizado de forma clara é a questão da verificação da produtividade, da cobrança dos índices (E20).

Um dos entrevistados fez um contraponto em relação à responsabilidade do gestor na cobrança de resultados, ao afirmar que faltam instrumentos que permitam a cobrança de produtividade nas atividades desempenhadas:

A gente está começando agora com metodologias de estudar e de descobrir metodologias de cobrar eficiência e eficácia. (...) A gente não tem uma fiscalização efetiva do trabalho do nosso efetivo. Às vezes, o cara que te dá problema, você não tem mecanismos de afastar ele. E isso, além de contaminar o efetivo, de baixar a moral, tem a repercussão direta, que aquele cara pode contaminar outros setores e ele não produzir onde que ele está, isso baixa a produtividade (E10).

O suporte fornecido pelos gestores para os subordinados foi considerado essencial, por dois entrevistados, para que o efetivo se sinta seguro e apoiado. Trata-se, segundo os delegados, de um fator crucial para que se possa trabalhar com tranquilidade e gerar um bom desempenho para a unidade policial, com amparo do gestor e sem o risco de sofrer responsabilização decorrente dos atos de investigação realizados:

Outro ponto acho que é muito importante: a segurança do trabalho. A segurança em relação às consequências que o trabalho traz. Quando você trabalha muito, você sofre as consequências e essas consequências são representações, são um acúmulo de trabalho, responsabilidade, desgaste (E3).

Um fator muito interessante é você não ter apoio, muitas vezes, quando você deflagra uma operação. Você pega, assume muito compromisso, é desgastante. Então, assim, você deflagra a operação e aí chega todo aquele material e aquela cobrança e tal. (...) Daí o chefe não apoia nesse momento e continua distribuindo carga normal de inquéritos e você tem que fazer aquilo lá (E10).

A liderança exercida e a comunicação dos gestores com o efetivo também foram consideradas por alguns dos entrevistados como aspectos importantes da gestão, com influência nos resultados das unidades policiais:

Uma Administração que seja mais próxima dos casos e que acompanhe o que está acontecendo, que adote um papel de liderança e não apenas de mera chefia, tudo isso também tem um impacto muito grande nos resultados obtidos (E8).

O papel da liderança tem uma importância muito grande na questão da transformação de uma realidade (E14)

Eu acho que uma coisa também que impacta bastante é uma forte política de comunicação (...)

A política de informação do órgão, de transparência, de comunicação é fundamental (E11).

Neste sentido, um dos entrevistados aponta a necessidade de que a comunicação das prioridades seja compatível com as ações adotadas pelos gestores, sob risco de que ocorra prejuízo para o desempenho das delegacias e superintendências:

Não adianta dizer que corrupção, por exemplo, é prioridade e você ter uma delegacia de combate à corrupção que tem o menor número, o núcleo operacional mais enxuto frente às outras. Então, não é prioridade (E7).

4.3.4 – Carga de trabalho

A maioria dos entrevistados afirmou que “a carga de trabalho e a quantidade de documentos impacta muito” (E9) nas atividades de polícia judiciária da União. Existe “uma discrepância grande de carga de trabalho em cada uma das (...) unidades” (E23) da Polícia Federal. A “carga de inquéritos (...) é um fator fundamental” (E3), com forte influência no desempenho. Como relatado por alguns delegados, “o problema (...) é o excesso de trabalho. Se você tira um pouco dessa carga e deixa essa pessoa trabalhar, com aquela equipe dedicada, você tem grandes resultados” (E6):

Eu cheguei a pegar 1.0000 e poucos inquéritos. Inviável você tocar. Hoje está na faixa de 100, cento e pouco inquéritos, no geral. Que é uma coisa que você pode administrar perfeitamente bem. E, por ter pouco inquéritos, você produz e investe mais nesses inquéritos, inclusive em operações policiais. Com 400 inquéritos você dificilmente vai conseguir fazer isso (E24).

Este impacto é observado em diferentes aspectos do desempenho, como a produtividade, a celeridade e a eficiência, como visto, respectivamente, nos trechos das entrevistas reproduzidos a seguir:

Eu, por exemplo, vim para XXXXX e peguei a pior carga da superintendência. O rescaldo do rescaldo. 300 inquéritos. Eu relatei, em seis meses, quase 100 inquéritos, antes de assumir a YYYYY. Muitos inquéritos, ali, assim, são simples. Só trabalhei alguma coisa, algumas informações, elementos e dava para relatar (E5).

Hoje em XXXXX gira em torno de, em média, 40 inquéritos por delegado. O delegado, primeiro, tem condições de desenvolver melhor seu trabalho porque a carga é menor. No YYYYYY tinham colegas com 400, 450 inquéritos. Então, aqui há celeridade na investigação e, com isso, você consegue desenvolver as diligências necessárias com maior celeridade e, conseqüentemente, a investigação chega ao seu termo final mais rápido e você conclui a investigação (E17).

Então, uma unidade que tem um volume muito grande de inquérito com um efetivo muito pequeno, a tendência é que eles acabem fazendo só a máquina girar, mas não necessariamente com condições de aprofundar a qualidade do trabalho (E6).

No entanto, alguns delegados entendem que “a carga pode ser uma diferença, pode ser um fator, mas (...) não é necessariamente um fator primordial” (E26), que vai depender de outras variáveis:

Nós temos unidade no Brasil em que cada delegado, por exemplo, tem 20 inquéritos policiais. E aí a gente pega a estatística, e eu me reporto ao número de inquéritos relatados, e elas conseguem ter uma estatística pior do que superintendências que tem 200 inquéritos por delegado (E4).

Coloco isso porque eu já trabalhei em unidades do XXXXX. onde você tinha carga de 300 inquéritos por delegado, mas aí você ia ver quantos que relatavam por ano, você tinha 60, 70. Você pega aqui na minha unidade atual, no YYYYYY, você tem uma carga de 120 inquéritos por delegado, mas é difícil o delegado que relata menos de 100 inquéritos (E6).

A existência de inquéritos mais antigos na unidade também possui influência no desempenho daquelas superintendências e delegacias, impactando na produtividade, celeridade e efetividade das investigações, conforme apontado por parte dos entrevistados:

Quando nós chegamos estava com um número de inquéritos bem alto, inquéritos antigos. No entanto a DRCOR, a DREX da superintendência e a Corregedoria conseguiram algumas estratégias de atuação que reduziram significativamente o número dos inquéritos. Sem esses inquéritos mais antigos, conseguimos dar uma vazão maior às investigações mais recentes e ao mesmo tempo focar a atenção naqueles principais onde teriam um resultado mais efetivo para a sociedade (E22).

A gente relatou bastante e diminuiu a carga. E aí agora não apareceu mais carga antiga. Então a gente consegue agora manter a carga até com média no máximo de três anos. A melhoria foi excepcional (E13).

A implementação do inquérito eletrônico também é um fator que pode ser considerado como diferencial para o desempenho das unidades policiais. “O inquérito eletrônico permite uma mudança de paradigma, que vai afetar na avaliação de desempenho (E3)”, conforme a visão de quatro dos entrevistados:

Um exemplo, o e-pol. Você vê falar desse inquérito eletrônico. Quantos anos que a gente ouviu e só saiu agora, né? Há um ano. É muito dinheiro que se gasta com inquérito físico. Já tem dez anos que já tem tecnologia que poderia estar funcionando isso, correto? Por exemplo, eu tive que fazer uma operação no interior de XXXXX. Nossa equipe teve que se deslocar até lá várias vezes. E agora que veio o inquérito eletrônico, nós colocamos no PJE e facilitou. Não precisar ir para lá, ganhando tempo (E5).

Mas cada vez está mais digitalizado. Então, você está numa sala de uma autoridade policial, do delegado, que você não vai ter esses volumes e volumes de inquéritos em cima uma mesa. Eu até posso falar que essa automação, essa digitalização, (...) é um diferencial, com reflexo nos resultados da atuação de polícia judiciária. (E21).

Outro elemento que deve ser considerado como carga de trabalho que impacta nos resultados da polícia judiciária da União, é o “número de notícias crime (NCs) recebidas, por delegado” (E10), como apontado por oito dos entrevistados:

A gente está vendo hoje, por exemplo, com a questão do estouro das fraudes no auxílio emergencial (...). Nós estamos recebendo um volume imenso de notícias e como esse volume é muito grande, cada notícia que é tratada ela toma um tempo e tem que se criar todo um fluxo novo de tratamento e se você para o serviço regular para cuidar dessa intercorrência (E9).

Mas é óbvio que a quantidade de notícia crime recebida, se for para instauração plena, ela pode, inclusive, inviabilizar a parte operacional. É muito difícil você colocar um grau de importância do que é mais relevante: instaurar um inquérito, cumprir um mandado, fazer uma diligência em prazo menor. Então, o recebimento das notícias crime vai impactar (E11).

Como apontado por um dos entrevistados, o recebimento de um maior volume de notícias crime implica no aumento no número de inquéritos instaurados na unidade policial:

Maior número de notícias crime que, por sua vez, após o filtro da corregedoria, acaba gerando um maior número de inquéritos policiais naquela unidade (E17).

Um dos entrevistados faz um contraponto, ao entender que o alto número de notícias crime recebidas pode ser convertido em algo positivo para a atuação da polícia judiciária da União. Na sua percepção, se as informações forem tratadas com a utilização de tecnologia que compile esses dados, podem se tornar instrumentos importantes para a atividade investigativa:

Eu acho que isso pode ser visto de duas formas. O volume de documentos recebidos. Eu vou generalizar esse volume de informações recebidas. Hoje não são só documentos, você recebe mídias, (...) enfim... Tudo isso tem uma interferência no desempenho da unidade. Sem dúvida

nenhuma. Mas tem um outro lado da moeda que é você fazer do limão uma limonada, que é você transformar tudo isso a favor da atividade investigativo e aí esse ponto tem uma relação direta com o último, que é a tecnologia aplicada a tudo isso (E16).

Neste sentido, oito delegados apontaram a importância da atuação da corregedoria no tratamento e triagem das notícias crime, de modo a evitar a instauração de inquéritos policiais sem viabilidade, arquivando investigações que “não devem ser iniciadas por falta de elementos mínimos ou porque até mesmo não constituem crime” (E26):

Mais um fato é que à medida que todos vão adotando os mesmos procedimentos na triagem das notícias criminais e denúncias, a tendência é que se instaure menos e que as investigações ao final daquelas que forem instauradas tenham mais sucesso (E20).

A Corregedoria tem que ter uma atuação preventiva justamente para reduzir o volume de inquéritos, vamos dizer, menos promissores, permitindo que a mão de obra disponível se dedique com mais afinco aos inquéritos que estão aí vivos (E9)

Se você tem uma corregedoria com servidores que efetivamente consigam filtrar aquilo que é da Polícia Federal, já é meio caminho andado (E7).

O Trabalho otimizado de corregedoria. Se você coloca dois ou três delegados para fazer o tratamento de notícia crime, você reduz o trabalho de cinco, seis, delegados na ponta da investigação. Portanto, se você consegue filtrar antes de instaurar um inquérito policial, você reduz imensamente o trabalho de vários atores (E10).

No entanto, observou-se que a triagem de notícias crime não é realizada por todas as unidades de corregedoria, tendo impacto nas atividades de polícia judiciária desempenhadas pela Polícia Federal. O motivo seria falta de servidores nas corregedorias ou mesmo a falta de interesse dos gestores no trabalho de triagem das notícias crime:

Obviamente a quantidade de documentos recebidos passa por uma triagem e essa triagem é feita por fatores humanos. Esses Fatores humanos são limitados e de certo modo ainda há nas corregedorias um tratamento não linear dos assuntos (E14).

Deveria existir um trabalho de triagem dessa notícia crime, o que não é feito com a mesma regularidade pelas unidades. Às vezes, por uma questão de conforto. Você tem, às vezes, um corregedor ou um chefe de delegacia que faz uma triagem muito boa do que entra. E tenta preservar, não colocar muita carga para a sua equipe trabalhar. E tem aqueles que não. Que é mais confortável você jogar isso para o delegado, deixa instaurar e relatar (E6).

Segundo Fallik (2019), o maior lapso temporal entre o cometimento do ilícito e o início das investigações é um fator que pode implicar em prejuízo à celeridade e à efetividade da apuração de crimes. No mesmo sentido, os entrevistados informaram que a celeridade da corregedoria na análise da notícia crime é um fator que tem impacto no andamento das investigações, assim como a demora na comunicação do crime à Polícia Federal:

A investigação que não foi bem tratada num momento inicial, ela naturalmente vai tender a durar mais. Isso também representa trabalho perdido, dinheiro desperdiçado. Então, assim, vejo que medir também a duração de todas as investigações (...) levando em conta o trabalho de corregedoria (E10).

Nós temos diversos casos de órgãos públicos que identificam a prática de um crime e muitas vezes demoram dois, três, quatro, seis meses para comunicar esse fato para a gente. E isso é um fator que não pode ser ignorado. A gente perde muitas vezes oportunidade. Cito aí, por exemplo, um furto de laptops na UnB. Uma coisa é você ser comunicado imediatamente da prática do fato e você ter condições de agir rapidamente para tentar esclarecer e outra coisa é você daqui a cinco, seis meses ter contato com esse fato e tentar esclarecer. É um inquérito que, sem dúvida, ele tem menos chances de trazer e atingir um resultado desejado do que outro (E15)

Ainda no âmbito da carga de trabalho existente nas superintendências e delegacias, o número de flagrantes lavrados nas unidades policiais foi uma variável considerada importante para a produtividade de inquéritos policiais. O “Número de flagrantes tem a ver com a quantidade de trabalho” (E16) e “conta muito” (E12) na produtividade das unidades:

Uma unidade que tem um número de flagrantes muito alto (...) está tendo uma produtividade grande por conta dos flagrantes (E7).

Uma coisa que nós observamos principalmente quando você tem a possibilidade de comparar dados nacionalmente. Unidades que geram muito flagrantes são unidades mais eficientes porque o flagrante é um inquérito pronto ali que se apresenta pra você (E9).

Uma característica importante da carga de inquéritos é o tipo do crime apurado, conforme apontado por treze dos entrevistados. “O tipo de crime que é investigado influencia diretamente, impacta bastante no desempenho” (E10), repercutindo diretamente nas estatísticas relacionadas à celeridade, produtividade e efetividade, conforme apontado no estudo realizado por Roberts (2015), que indicou a necessidade de que as taxas de depuração de crimes sejam consideradas de acordo com o tipo de ilícito apurado:

Se você for fazer uma análise geral, os crimes mais complexos, eles tomam mais tempo, podem ter algum impacto (E9).

Por exemplo, se você tem uma carga pesada de investigações de crimes financeiros. Elas são investigações que demandam um número maior de horas de trabalho e de tempo de maturação que alguns outros tipos de investigação. Então, é claro que, dependendo do tipo de crime em que seja a maioria dos casos, nós não vamos ter a mesma estatística que teríamos em crimes que tem um prazo mais rápido de maturação da investigação (E4).

Crimes de corrupção são hoje um dos maiores índices de resolutividade na polícia federal (...). Por outro lado (...) crimes de esbulho, de invasão (...), que não demandam tanta complexidade, mas que a resolutividade é baixa porque (...) você não consegue identificar a pessoa (...) enquanto que nos crimes contra corrupção o acesso a essas pessoas é mais fácil e a investigação flui de maneira mais fácil (E19).

Outro aspecto da carga de trabalho das unidades policiais diz respeito às atividades realizadas pelas superintendências e delegacias que não são refletidas nos indicadores estabelecidos pela Polícia Federal. Um exemplo são as atividades de polícia administrativa, que consomem recursos humanos e materiais e que, segundo os entrevistados, terminam por afetar o desempenho das atividades de polícia judiciária dessas unidades:

Grande parte da nossa atividade também ela não aparece. Na polícia administrativa aparece menos, na verdade, e consome muito da nossa energia, isso também, porque eu, por exemplo, como gestor, entre deixar de atender o público e ter que fazer uma operação a mais por ano, eu vou atender o público que é isso que dá vitrine pra gente. Eu me sinto mais compelido a ter um passaporte minimamente estruturado, atendimento às empresas aqui na questão de comissão de vistoria e comissão de químicos. Eu me sinto obrigado a dar esse atendimento. Isso aí não aparece pra fora né (E13).

Então, acho que cada unidade que trabalha com inteligência policial vai ter um grande número de servidores dedicados à atividade de análise no escritório e também uma grande parte da atividade operacional voltada muito mais a essa atividade de inteligência do que a instrução de inquéritos. Então, isso também vai impactar na quantidade de inquéritos instaurados e relatados porque o objetivo da unidade não era a instauração dos inquéritos requisitados ou instaurados de ofício, mas justamente ações (...) controladas para (...) documentar a ação da organização criminosa visando operações maiores. Então, fica parecendo que é um trabalho mais tranquilo, vai pingando mais lentamente do que numa unidade que instaura muitos inquéritos, mas que, às vezes, tem um retorno muito maior para punir os infratores (E11).

4.3.5 – Desenho organizacional

O desenho organizacional das unidades policiais é definido pelo órgão central da Polícia Federal e não se encontra no âmbito da gestão de superintendentes e chefes de delegacia. Em relação ao impacto do desenho organizacional nas atividades de polícia judiciária, foram tratados, pelos entrevistados, tópicos como a divisão das tarefas em cartório único ou gabinetes de investigação, a presença de Unidades Técnico-Científicas (UTECS) e Núcleos de Identificação (NIDs), bem como o estabelecimento de especialização de unidades policiais, com a distribuição das investigações de acordo com a especialidade da delegacia.

Em relação à divisão de tarefas, dez delegados entendem que o estabelecimento de gabinetes de investigação, também chamados de equipes de investigação ou equipes mínimas, são fundamentais para “aproximar a equipe” (E21), com “agente e escrivão (...) se sentindo mais envolvidos com investigação” (E22), isso “gera um desempenho maior” (E8), como sintetizado por um dos entrevistados:

Eu particularmente sou favorável à equipe de investigação. Por que eu sou favorável? Porque você consegue integrar mais os policiais naquela investigação. Se você dilui os inquéritos pra outros, não consegue uma equipe coesa. Esse escrivão por exemplo que está atuando e os agentes que vão cumprir uma diligência específica, eles vão cumprir só àquela e vão partir pra outra. E outro policial vai chegar e dar continuidade depois, então, ele não se envolve. Eu acho que esse envolvimento na investigação, essa integração é que vai gerar (...) naquela motivação que ele vai querer identificar quem é o investigado que praticou aquele crime, chegar no final e resolver o inquérito. Eu acho que ele se envolve mais na investigação, por isso eu acho que pode influenciar sim na eficiência dessas investigações (E19).

No mesmo sentido, a distribuição das tarefas em uma unidade policial com a concentração de escrivães em um cartório único e agentes no núcleo de operações (NO) é considerado um obstáculo para o bom desempenho das investigações realizadas:

Cartório único eu vejo como um atraso, uma dificuldade do trabalho, da qualidade do trabalho. O trabalho vai ser feito, mas não com a mesma qualidade porque você não tem um servidor dedicado a aquela causa. Hoje, o que você tem é o delegado que centraliza a investigação e ele não tem apoio de ninguém para trabalhar, na verdade. Poucas unidades têm um grupo de trabalho dedicado. Então, a efetividade desse inquérito, eu acho que ela é mitigada (E6).

Em relação ao NO e cartório único a experiência que eu tive com cartório único em delegacia em Superintendência não foram boas. Os melhores resultados vêm de equipe de investigação, onde cada delegado tem a sua equipe. É uma maneira de você trazer os policiais para mais próximo da investigação (E22).

Por outro lado, três dos entrevistados apontaram que não necessariamente o estabelecimento de gabinetes de investigação implicaria na melhoria do desempenho, existindo vantagens em cada um dos modelos de divisão das tarefas. Um destes delegados alerta também para a inviabilidade de se trabalhar nesse formato em razão da falta de efetivo:

Todos os formatos, cartório único ou gabinete de investigação, cada um dos formatos tem suas vantagens e desvantagens. Muitas vezes nós temos que pegar alguns colegas que não estão tão bem comprometidos assim e colocar na equipe de investigação, o que vai atrapalhar no fim das contas (E12).

Eu não diria que isso depende de você ter cartório único, de você ter equipes de investigação. Porque em muitos lugares é complexo você implantar isso (...) isso tudo tem que ser visto com ressalva. Eu não acho que a unidade que tem cartório único, essa não tem, então essa produz mais. Não dá para afirmar isso (E16).

A questão do cartório único ou gabinete de investigação (...) é muito longe da nossa realidade. Aí entra naquela questão do número de policiais. Tem unidades que, mal e mal, o delegado estava acumulando duas, três delegacias. E se falar em gabinete de investigação, neste momento, eu acho que a gente tem que buscar, primeiro, priorizar outras coisas para que se viabilize o gabinete de investigação e se analise depois se ele é efetivo ou não (E17).

O impacto da presença de unidades técnico-científicas (UTECS), formado por um corpo de Peritos Criminas Federais, nas delegacias descentralizadas foi uma questão que dividiu a opinião dos entrevistados. Quatro entrevistados se manifestaram no sentido de que faz diferença em “termos de velocidade e na quantidade” (E26) de inquéritos policiais:

Ou seja, se tu tiveres que mandar um equipamento ou um áudio, um material para fazer perícia em outra unidade ou na capital do estado tu vai perder tempo. Então vai afetar o seu desempenho, seja no tempo, no resultado. E provavelmente tu vais diminuir o número de solicitações. O que a gente via, pelo menos a minha experiência trabalhando no interior, é que só envia para a perícia aquilo que é estritamente necessário. Então às vezes tu deixa de solicitar uma perícia justamente por conta desse tempo que leva ou faz a avaliação do custo benefício nos delitos de menor impacto, numa coisa mais rotineira tu acaba não usando todos os meios disponíveis porque esses meios não estão lá na tua unidade. Então isso com certeza impacta os outros fatores também (E18).

Em sentido contrário, seis delegados entendem desnecessária a presença de UTECS em todas as delegacias descentralizadas, em razão da centralização nacional das perícias mais complexas e pelo fato da minoria dos crimes apurados pela Polícia Federal exigirem a análise pericial:

A perícia é hoje cada vez mais centralizada inclusive com a desativação de unidades técnico-científica. A perícia no local, acho que o impacto é menor. Acho que não teria tanta diferença. (...) nós temos formas rápidas de encaminhamento do material que, em tese, teria que ser periciado para esses locais. E existe já uma rotina de mobilização, por exemplo, em perícias ambientais em que há necessidade de o perito ir a campo, com um rápido deslocamento. O tempo que você acrescenta ao deslocamento desses peritos para atuarem em campo eu acho que é muito pouco em comparação ao tempo total da execução da perícia para justificar o impacto na eficiência pela existência ou não de peritos lotados na unidade responsável pela investigação. Creio que não (E9).

Em relação à questão dos peritos (...) eu acredito que não seja fundamental a presença deles em unidades descentralizadas porque a maioria das nossas investigações não demandam perícia (E22).

Dos entrevistados, três informaram que “é preciso estudar melhor essa questão, porque tem que avaliar a produtividade dessas UTECs” (E20) e quatro delegados apontaram que “o ideal é que todas as delegacias tivessem igualmente (...) peritos lotados” (E11), mas não se sabe “como se equacionaria isso no âmbito da polícia por conta do baixo número (...) de peritos” (E7). Pois, essa questão “impacta também no orçamento do órgão” (E21).

Em algumas unidades da Polícia Federal existem núcleos de identificação (NIDs), compostos por papiloscopistas. Assim como aconteceu com as UTECs, as opiniões dos entrevistados foram divergentes em relação à lotação de papiloscopistas nas unidades policiais e o seu impacto no desempenho. Quatro delegados apontaram que “os papiloscopistas têm um trabalho muito importante que pode ser feito durante a investigação (...) e tendo papiloscopistas na unidade, melhora a produtividade também” (E4):

Na questão da velocidade eu digo que os papiloscopistas fazem uma boa diferença. Papiloscopista acaba atuando muito na questão de exame de local e levantamento de vestígio papiloscópicos, digitais em locais de crimes. Aí sim eu creio que gera uma boa diferença, principalmente em crimes que deixam esse tipo de vestígio. No caso furtos e roubos a banco, por exemplo. (E9)

Porém, um entrevistado se manifestou em sentido contrário por entender que “a maioria das nossas investigações não demandam” a atuação dos papiloscopistas (E22). Dois entrevistados não souberam opinar e outros dois declararam que “o ideal é que todas as delegacias tivessem igualmente papiloscopistas (...) lotados, mas nós não temos efetivo pra isso” (E11).

No tocante à especialização, realizada com a distribuição dos inquiridos de acordo com a especialidade da delegacia, houve quase uma unanimidade a respeito da sua importância para o aprimoramento das unidades da Polícia Federal. Dezesete entrevistados relataram os efeitos positivos da especialização para a produtividade, celeridade e efetividade das investigações:

A especialização facilita a organização da investigação. Você cria fluxos contínuos. Você está sempre executando fluxo similar. Você vai sempre aprimorando aquele fluxo. É quase que uma linha de montagem em determinados casos (E9).

A especialização de assuntos eu acredito que é fundamental justamente porque essa especialização vai fazer com que quem trabalha neste tema possa ter mais facilidade e consequentemente, maior produtividade nas investigações, na resolução do caso (E7).

A visão dos entrevistados acerca dos benefícios da especialização das delegacias foi ao encontro dos resultados do estudo promovido por Rumney *et al.* (2019), que observaram que unidades especializadas na apuração de determinado delito apresentaram maior efetividade na identificação e prisão de criminosos do que unidades não especializadas. Um único delegado se manifestou de maneira contrária, argumentando que a qualidade dos investigadores pode compensar a falta de especialização da unidade policial:

O fato de ser especializada ou não, não implica em diferença de desempenho. (...) Se é especializada ou não, acredito que seja indiferente e pode ser contornado com bons investigadores” (E8).

Um dos entrevistados declarou que “a especialização da Polícia Federal, centralizando algumas investigações em alguns locais com a equipe preparada é excelente (...), porém, nas unidades descentralizadas não tem como ter especialização” (E12). Tal observação foi contraditada por outro entrevistado, que apontou uma delegacia descentralizada, localizada no interior, que possui histórico de especialização, ainda que informal, com bons resultados.

Em descentralizada eu vejo que isso funciona também, o exemplo mais claro que eu tenho que é o Araguaína. Apesar de ser uma descentralizada, tinha uma certa especialização entre os cartórios, entre os delegados. Então, tinha o delegado que tratava mais de corrupção, tinha o delegado que mexia mais com facções de tráfico de drogas, crimes violentos em geral e acabava que eles tinham uma matéria diversificada residual também, todos, mas eles tinham ali uma mínima especialização que é o que deu muito resultado lá (E23).

Também foi relatado que, mesmo nas superintendências da Polícia Federal, onde existem delegacias especializadas por tipos de ilícitos, há distribuição das notícias crime de diferentes espécies de infrações para delegacias que possuem, em tese, outra atribuição. Isso ocorre em razão do maior quantitativo de notícias crime recebidos acerca de ilícitos de determinada natureza que não conseguem ser absorvidos pela delegacia especializada e, por esse motivo, necessitam ser enviadas para outras delegacias, ainda que especializadas em outro tema:

Na capital dificilmente uma DELEPREV vai fazer só DELEPREV né. Já aconteceu também. Eu lembro que, em XXXXX, teve uma época que não era tão dividido, tão certinho assim a matéria, uma delegacia fazia mais, mas talvez não tenha vivido tanto uma não especialização (E13).

Tem lugar que não tem especialização nem nas especializadas, que são distribuídos inquéritos em geral (E23).

Os relatos demonstram que na Polícia Federal coexistem unidades em que, mesmo sendo prevista formalmente a especialização das delegacias, não há sua observação integralmente, e unidades descentralizadas em que, apesar de não possuírem especialização formalizada, a praticam na sua rotina. Tal constatação dificulta a avaliação acerca dos efeitos da especialização das delegacias nos seus resultados das atividades de polícia judiciária.

Neste aspecto, um dos entrevistados aponta a diferença das rotinas de trabalho existentes em cada uma das unidades da Polícia Federal distribuídas ao longo do país, cada uma com a sua peculiaridade local:

Apesar de sermos todos Polícia Federal, é engraçado isso, né? Eu tive seis ou sete lotações diferentes. Eu percebi bem isso. Mesmo sendo todos Polícia Federal, seguirmos todas as mesmas IN's, as mesmas portarias, as mesmas normas, mas cada um tem uma rotina diferente. Temos rotinas diferentes, porque aquele dia-a-dia, a rotina mesmo ela é de cada local (E13).

4.3.6 – Interação com outras organizações

A interação com outros órgãos, integrantes ou não do sistema de segurança pública, foi apontado pelos delegados como um fator que favorece as atividades de polícia judiciária. Tal constatação ressalta a necessidade de medir, também, o desempenho das organizações que possuem relacionamentos dependentes aos serviços prestados pelas polícias (Lacey *et al.*, 2012), para que estes serviços possam ser mensurados e aprimorados.

A instituição mais citada foi o Poder Judiciário, por dezoito entrevistados. A importância dos tribunais foi resumida por um dos delegados que afirmou que “o Poder Judiciário (...) é a chave de tudo” (E20). O trecho de entrevista transcrito a seguir relata o impacto nos resultados de uma unidade da Polícia Federal em razão da diferença do perfil dos magistrados que analisavam as solicitações de medidas cautelares feitas nos inquéritos:

O perfil dos juízes, seja no Judiciário estadual ou federal, que atuam na área criminal. E eu digo para o senhor assim, quando eu fui superintendente no XXXXX, nós tínhamos dois juízes na vara especializada em crime organizado. Um, durante um bom tempo, durante os primeiros dez meses, só estava o titular e ele concedia muitos mandados de prisão que nós pedíamos. Depois ele saiu para fazer um mestrado, e a substituta que estava fazendo mestrado voltou. Essa juíza substituta só concedia busca, não concedia prisão. Então, se a gente analisa a produtividade da superintendência nos dois períodos, sem levar em conta o perfil dos juízes e do tribunal no qual está inserido, parece que durante 10 meses se trabalhou muito e depois não se trabalhou mais. Então, isso impacta também. Também a rapidez. Não só conceder ou não conceder as medidas judiciais. Mas também a rapidez com que elas são concedidas. Isso também tem muito a ver com o TRF, o procedimento muda sul. Isso também vai influenciar numa maior ou pior produtividade. Alguns fatores de produtividade estão ao nosso alcance, outros, como esse da Justiça, vai acabar dependendo de sorte mesmo (E4).

Não existe uniformidade no modo de atuar do Poder Judiciário. “Em cada local é de um jeito” (E13). A falta de homogeneidade é refletida em vários aspectos, podendo ser observada, em nível individual, nos juízes, ou, no nível organizacional, nos tribunais. No tocante aos magistrados, foi relatada a questão do relacionamento pessoal mantido entre delegados e o juiz da localidade, bem como o nível de confiança que é estabelecido em relação à polícia, como fatores importantes no desempenho da unidade policial:

Então quanto melhor o relacionamento e, leia-se, relacionamento é justamente essa simbiose. Essa velocidade é muito resultado de uma sintonia pessoal entre os juízes que estão no local com os delegados que estão no local (E9).

Você até tem um policial que está tentando fazer alguma coisa, mas você tem um judiciário ou Ministério Público que atuam com certa desconfiança da polícia (E7).

O perfil dos juízes para atuar na área criminal, assim como o seu entendimento e a proatividade na apreciação dos pedidos efetuados pela polícia, também têm potencial para influenciar nos resultados obtidos nas investigações, como relatado nas entrevistas:

Tendo juízes com competência na área criminal, que são juízes que cobram, são juízes que atendem à demanda, que são os juízes que dão retorno, que são juízes com perfil para atuar em área criminal (...) Quando você tem essa proximidade e juízes federais com essa percepção da importância da relação da atividade, do processo criminal, você tem uma solução, uma boa investigação. (E21).

Se o juiz tem entendimento muito conservador, muito garantista, mesmo com todos os elementos expostos, demonstrados, e não autoriza, aquela investigação pode estar fadada ao insucesso (E26).

Vou dar um exemplo, já peguei caso de juiz titular e de juiz substituto na mesma vara. Se o juiz titular está trabalhando, o negócio anda bem. Se o juiz titular se afasta, o negócio trava. Então não é à nível do tribunal. É a nível de pessoas com quem você está lidando ali (E8).

Nos locais em que há juízes bons, não no sentido de deferir tudo o que você pede, deixo isso bem claro, mas no sentido de responder com agilidade aqueles pedidos, mesmo que seja para indeferi-los, isso conta bastante (E20).

No nível organizacional, os dois aspectos mais destacados pelos entrevistados que impactam na atuação das unidades policiais foi a diferença na celeridade e do posicionamento dos tribunais, o que é refletido na sua jurisprudência:

Sim, o Judiciário tem um impacto significativo. Posso falar porque eu trabalhei com TRF 1 e o TRF 4. Muita diferença da rapidez e da especialidade do TRF 4 (E6).

Tem tribunais como nós sabemos que são mais garantistas do que outros, tem tribunais que demoram mais para decidir (E22).

A questão dos TRFs, não haver uma unidade de entendimento, isso aí é clássico de todo o Poder Judiciário, em segunda instância, em geral. Muitas decisões díspares, só que há características que são interessantes. Tem determinado TRF que tem uma visão mais legalista, mais garantista, aí tem outro TRF que tem uma visão mais persecutória. Então fica muito difícil de você ter uma unidade. Isso é comum nos tribunais (E17).

A localização do tribunal e a presença da sua sede no mesmo local da unidade policial foi apontado como outro fator positivo no desempenho das atividades da polícia judiciária. Isso ocorreria em razão do contato direto entre os delegados e o juiz que acompanha as investigações e analisa os pedidos de medidas cautelares, como mandados de prisão e apreensão, por exemplo:

Se tu tiveres o tribunal na mesma cidade e tu precisar atuar com ele, como Porto Alegre, que tem o TRF4, é um facilitador. Em compensação quando estão fazendo operação em Sergipe eu tinha que me deslocar para Recife a cada 15 dias porque o TRF ficava em Recife. Então isso influencia. Na região Norte então tu não tens como fazer uma visita presencial ao Tribunal e às vezes nem

mesmo na sede da Justiça Federal. Hoje eu não sei como está, mas na época, XXXXX só tinha justiça federal na capital. Então as delegacias do interior (...) dependiam de algum colega fazer o contato, o que não é o ideal para uma investigação (E18).

Aspectos internos dos tribunais também tem potencial de influenciar nos resultados das unidades da Polícia Federal. “No TRF4 tem uma forma de trabalhar, o TRF1 tem uma forma diferente. O TRF5 tem outra forma” (E18). O trâmite dos inquéritos em sistema de informática e a especialização das varas são exemplos de elementos intrínsecos dos tribunais que terminam por afetar os resultados das investigações:

A quarta região saiu na frente com o E-PROC. E sempre foi considerado, opinião de desembargadores de outros tribunais, juízes de outras regiões, que a 4ª Região sempre foi muito avançada nessa questão, principalmente, no processo do E-PROC. Foi lá que saiu na frente. E isso nós pudemos perceber. (...) isso também é um diferencial, com reflexo nos resultados da atuação de polícia judiciária (E21).

Em XXXXX tinha a vara de lavagem de capitais no Estado inteiro. As investigações do Estado todo eram canalizadas para (...) um juiz específico. Então a gente ganhava e muito na celeridade das investigações. Era muito mais rápido porque o juiz já sabia, já tinha até modelos de decisão (...) então fluía muito mais rápido. Eu acho que a especialização é um caminho a ser percorrido (E19).

A importância do relacionamento com o Ministério Público foi citada por doze dos delegados entrevistados como fator que tem impacto nas atividades de polícia judiciária. No sistema brasileiro, trata-se de instituição que faz parte do fluxo da atividade de investigação criminal, em conjunto com a polícia e o Poder Judiciário (Beato Filho, 1999). De acordo com um dos entrevistados, quando há “uma relação mais fluida com o Ministério Público (...) as investigações tendem a ganhar uma celeridade maior e (...) a celeridade influencia na eficiência da investigação” (E19).

O primeiro ponto elencado pelos delegados diz respeito ao envio de notícias crime pelo Ministério Público para a Polícia Federal. Estas notícias crime consistem de requisições de instauração de inquéritos, conforme previsto no inciso VIII do artigo 129 da Constituição Federal de 1988. Uma reclamação dos delegados é que, “como o “Ministério Público requisita instauração, eles têm o poder de escolher as investigações que eles querem fazer” (E5), o que contrasta com o princípio da obrigatoriedade ao qual as polícias são vinculadas.

Neste sentido, a contestação dos entrevistados diz respeito ao envio de notícias crime desnecessárias, sem fundamento, que resultam em inquéritos natimortos, que não deveriam ter sido instaurados:

O número de documentos recebidos também impacta porque isso não depende da gente. Muitas vezes vem muita coisa desnecessária do Ministério Público, que é o detentor da ação penal (E12). Nós recebemos muita notícia crime, inclusive, recebemos requisições do Ministério Público que não vão dar em lugar nenhum, que não têm fundamento e que às vezes sequer a gente deve iniciar um inquérito (E6).

Um dos delegados destaca que “havendo um bom relacionamento (...) com o Ministério Público, obviamente, o resultado vai ser impactado positiva ou negativamente, no caso do mau relacionamento” (E9). Neste sentido, consoante apontado pelos entrevistados, tratativas com o Ministério Público são imprescindíveis para evitar investigações desnecessárias e, conseqüentemente, economizar dinheiro público e melhorar a produtividade da polícia:

Faz parte dessa questão de a efetividade ver esse trabalho de filtro mesmo ali no início da notícia crime, porque tem diversas medidas que a gente pode fazer para isso. São as tratativas com os órgãos de controle e com o próprio MPF, que sabem que isso daí não tem realmente uma razão de existir, que você só vai estar gastando o próprio dinheiro público, investindo numa coisa que você mesmo sabe que o resultado vai ser o arquivamento (E23).

Seria interessante para nossa produtividade uma interação com o Ministério Público Federal ou o Ministério Público Estadual, aquele de competência nossa, para que a gente possa focar efetivamente naquilo que tem importância. Você não pode perder tempo com dez metros de fio. Isso tem que ser feito na esfera administrativa e só. E ponto. Esse tipo de furto pequenininho (E24).

Neste aspecto, o relacionamento interpessoal dos delegados com os membros do Ministério Público Federal foi indicado como um ponto importante para o andamento das investigações, podendo agilizá-las ou criar obstáculos para a sua realização:

Isso pode ser relacionado ao procurador (...). Cheguei em XXXXX, minha cidade também, que eu falei que tem um desempenho melhor. Os procuradores lá são mais próximo dos delegados, por ser uma cidade menor. Eles têm um entrosamento melhor. Acaba até tendo uma amizade pessoal com os procuradores ali. Então, isso torna o negócio mais ágil. Se (...) o procurador é mais ágil. Mas, se qualquer peça desse tabuleiro aí travar, o negócio trava também (E8).

Lá, por exemplo, a gente tinha quatro procuradores. Um dos procuradores era impossível fazer uma investigação com ele. Era impossível. Então, tem uma influência. Mas aí, com as estratégias que a gente adotava, a gente conseguia fazer com que isso funcionasse. Enfim, de fato interfere. Mas há meios de você superar isso (E16).

O posicionamento dos Procuradores da República em relação às investigações promovidas pela unidade policial, no sentido de se manifestar favoravelmente ou não às representações feitas pelos delegados por quebras de sigilo ou monitoramentos, também se enquadra na interação entre polícia e Ministério Público, com impacto nas investigações:

Quando você tem uma interlocução com o Ministério Público e Justiça em que esses dois atores se tornam antagonistas da investigação isso vai prejudicar a produtividade (E26).

Então, muitas vezes, o policial, o delegado está num local em que o Ministério Público ou a Justiça não tem muita conexão. (...) Então, muitas vezes, colegas fazem representação por monitoramentos, quebras e elas são indeferidas. E aquilo vai desestimulando, né? Então, eu sei de locais em que sistematicamente as coisas são indeferidas e, então, os colegas daquela lotação vão acabar perdendo um pouco a vontade de imprimir maior qualidade no seu trabalho, quando eles sabem que aquilo ali não vai ser aproveitado adequadamente (E7).

No entanto, em sentido contrário, um dos entrevistados faz a ressalva de que a relação com o Ministério Público só afeta as operações especiais da polícia, não influenciando na conclusão dos inquéritos com investigações comuns que tramitaram na unidade policial:

Então, essa relação com o Ministério Público que se falou aí tem impacto direto nas operações e não no desempenho de conclusão de inquéritos. Para conclusão de inquéritos, que eu acho que tem que ser o principal alvo da Polícia Federal, isso aí não influencia em nada (E8).

Tal visão é contraditada por outro delegado, que declarou que a insistência do Ministério Público com cotas ministeriais sem possibilidade de sucesso termina por prolongar o tempo de duração dos inquéritos, o que resulta na falta de punição daqueles infratores que já foram identificados ao longo da apuração realizada:

A nossa produtividade é meio que sabotada, vou dizer sabotada involuntariamente, por outros órgãos, como o Ministério Público. Eles meio que sabotam a nossa produtividade quando eles nos obrigam a ficar... Por exemplo, você pega uma quadrilha, e da quadrilha você identifica um. Esse um que foi identificado, ele não vai entregar os outros. Aí você o ouve lá. Ele realmente não entrega o outro. E aí o Ministério Público fica insistindo para que você levante o resto. Acaba

que esse aqui fica impune. Porque passa 500 anos e ele não é julgado, porque o cara quer um trabalho... Ora, indicia ele, julga ele e vamos seguindo. Então, há meio que uma sabotagem, tipo para dizer que o trabalho é ruim e para te colocar numa situação complicada (E24).

Ainda no âmbito da interação com outras instituições, “um fator que (...), no caso da Polícia Federal brasileira, é bastante impactante é a relação que os outros órgãos têm com a polícia.” (E15). “Tem um grande impacto um bom relacionamento com os órgãos parceiros, como a Receita Federal, CGU, Caixa Econômica Federal e outros” (E9). O “tema interagências, cada uma com sua expertise e seus quadros profissionais, agrega (...) e pode-se tirar melhor proveito disso” (E11) para a investigação criminal. Neste sentido, “conectar a Polícia Federal à alguns órgãos parceiros, (...) permite (...) focar naquilo que é mais importante” (E7) entre as atividades desenvolvidas pela unidade policial:

“Aquela questão de conexão com outros órgãos. Nós temos aqui o conselho integrado de segurança pública, que participam a Receita Federal, Polícia Federal, Rodoviária Federal, Exército, Ministério Público Estadual, Ministério Público Federal, o Instituto Médico Legal, o presídio, agentes de trânsito, Guarda Municipal, Bombeiros. Isso é muito importante para as atividades da polícia (E12).

O estabelecimento de forças tarefas tem o potencial de melhorar o desempenho das apurações, como apontado por três dos entrevistados, conforme pode ser observado na descrição feita por um delegado acerca da atuação conjunta de vários órgãos na apuração de um delito ambiental:

Eu sou muito favorável à força tarefa. Você usar o que cada instituição tem de melhor para otimizar os recursos. Aqui em XXXXX nós estamos criando o GIASE - Grupo de Investigações Sensíveis Ambientais. O que seria esse GIASE? A gente usa a estrutura do órgão estadual de fiscalização, que tem expertise melhor que ninguém para trabalhar, por exemplo, num pátio de madeira. Eles conhecem cada essência a madeira. Qual é pelo cheiro. (...) Coisa que o policial federal jamais vai chegar a esse nível. (...) Então a gente usa essa expertise dele. A gente usa a logística do Exército para chegar até esses locais onde acontecem os desmatamentos, onde acontecem os incêndios, as queimadas. Coisa que sozinha a Polícia Federal não conseguiria chegar até lá. A gente utiliza a nossa estrutura de investigação, que nenhuma outra instituição aqui no Brasil consegue fazer como nós fazemos. A análise de dados e a investigação em si. Utilizamos aí junto com o Ibama, que tem também uma capilaridade melhor. Aí vem o Ministério Público Federal, que já destacou o procurador atuar em crimes ambientais. Isto faz uma diferença muito grande porque você acaba criando um elo mais forte entre Polícia Judiciária e Ministério Público e já tem também uma vara especializada em crimes ambientais na Justiça Federal. Então o trabalho da força tarefa especializada tem mais sucesso. (E19).

Individualmente, em relação a parceria com outras instituições, a Receita Federal foi a mais citada, por cinco delegados, seguida pelo IBAMA, Caixa Econômica Federal e CGU, com duas referências cada. A Receita Federal foi citada em dois aspectos distintos nos quais poderia contribuir na melhoria do desempenho da polícia Judiciária: (a) por meio do fornecimento de dados importantes para as investigações e (b) para evitar o recebimento de notícias crime que não têm potencial de se tornarem processos criminais em razão do valor das apreensões, abaixo do valor mínimo estabelecido pela Procuradoria da Fazenda Nacional para abertura de processos de execuções fiscais, criando-se fluxos de encaminhamento dos bens apreendidos diretamente para Receita Federal autuar, sem a necessidade de instauração do inquérito.

A Caixa Econômica Federal e o INSS foram organizações citadas como exemplos de importantes parcerias formalizadas para tratar e apurar a alta demanda de crimes praticados, respectivamente, contra o banco público e contra a Previdência Nacional:

já tinha algumas conversas com a Caixa Econômica (...) a gente passou a aprofundar aquilo e esse projeto acabou virando no projeto tentáculos. E o que é o projeto tentáculos? Nada mais é que a aglutinação de centenas e milhares de notícias crime para o agrupamento disso em blocos, para identificação de organizações responsáveis por aquela criminalidade (E16).

E ela auxilia você estabelecer uma estratégia para atender aquela demanda, uma estratégia de comunicação com órgãos que trabalham como parceiros. Então, como eu falei da DELEPREV, as áreas de inteligência do INSS têm uma atuação importante (E21).

A atuação integrada com o IBAMA tem o potencial de auxiliar na efetividade das investigações de crimes ambientais, como apontado por um dos entrevistados:

Tem impacto (...) por exemplo, todos esses 300 ou 400 inquéritos, se eles tenham tido origem num auto de infração do IBAMA, que já destaca qual foi a área, já traz as coordenadas e já traz de antemão pelo menos a indicação de um autor do delito, facilita a investigação (E26).

O trabalho em conjunto com o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) e outras polícias penais também é um fator que auxilia no combate ao crime organizado, como apontado nas entrevistas:

Precisa de uma interação também com o DEPEN e as agências prisionais estaduais, um trabalho um pouco mais demorado, mas também um grande retorno no aspecto de confisco de bens e de, pelo menos, paralisação momentânea de ação daquela ação criminosa (E11).

A falta de interação entre os órgãos públicos pode ter um efeito contrário. “Pode ocorrer que, em determinado momento, esses órgãos externos podem ser considerados, diante do seu comportamento, como antagonistas ou apoiadores” (E26), o que reforça a necessidade aproximação, comunicação e estabelecimento de parcerias:

Nós temos diversos casos de órgãos públicos que identificam a prática de um crime e muitas vezes demoram dois, três, quatro, seis meses para comunicar esse fato para a gente. E isso é um fator que não pode ser ignorado. A gente perde muitas vezes oportunidade (...). Aí eu insiro outros órgãos, muitas vezes alguns órgãos, entre eles, autarquias, a própria Controladoria Geral da União e tribunais que identificam, às vezes irregularidades, impropriedades. Comunicam essas impropriedades e irregularidades e ilegalidades para a polícia e muitas vezes elas não necessariamente incidem em práticas, em tipos penais específicos. Então, eu acho que é um problema também que é de a polícia estabelecer um canal de comunicação mais fluído para permitir que a gente filtre, na verdade, o ingresso na instituição de fatos que não tenham realmente uma plausibilidade de serem criminosos, porque impacta no nosso desempenho (E15).

4.3.7 – Fatores externos

A literatura aponta que existem fatores externos às unidades policiais que podem ter impacto no seu desempenho. Ao longo das entrevistas realizadas foram relatadas algumas variáveis extrínsecas às superintendências e delegacias que, na visão dos delegados, “com certeza esses aspectos externos afetam muito” (E5). A primeira delas foi a localização. Quatro foram os aspectos relacionados à esta variável: a proximidade da fronteira com outros países, as peculiaridades locais, a dificuldade de fixar o efetivo e a complexidade da logística.

Fronteiras nacionais são compreendidas como locais de tensões, conflitos e disputas decorrentes de visões diferentes de mundo (Albuquerque, 2008). Em razão da mobilidade de pessoas, bens e dados entre países mais facilitada e da dificuldade de fiscalização, na região de fronteira existem oportunidades para realização de negócios ilícitos que não são vistos em outros locais (Naím, 2006; Cardoso, 2011), como relatado por um os entrevistados:

Entendo que sim e eu falo assim pela nossa experiência aqui. A questão da localização foi esse último item que você mencionou, de estar próximo a uma área crítica. Eu acredito que isso interfere bastante porque a nossa realidade é que a gente tá próximo de uma fronteira que é uma fronteira seca, fronteira aberta. E isso faz com que todo tipo de crime haja aqui. Então faz com que aqui seja uma área em que criminosos de todos os tipos, de todos os locais do Brasil e do mundo se encontrem para fazer negócio (E1).

A fronteira é motivo de atenção da Polícia Federal. “Fronteira sempre tem essa mística de ser uma área de oportunidades, ilícitas principalmente. Isso é um fator crítico sim” (E1). Em razão da preocupação com as delegacias situadas na faixa de fronteira, a organização tem uma política de lotação inicial dos novos policiais nestas localidades, buscando o reforço das atividades ali realizadas, especialmente por servidores mais modernos:

Porque cada região tem a sua especialidade e o tipo de criminalidade mais vigente. Eu posso falar bem pela parte de fronteira que foi onde eu vivenciei. Lógico, ali tem uma série de dificuldades nessa questão de fronteira, questão indígena, floresta amazônica, facções criminosas que utilizam as rotas para o tráfico. Tem uma série de peculiaridades. Não tem às vezes aquela criminalidade em relação a crimes financeiros tão qualificada quanto nos grandes centros. Então isso influencia certamente. (...) Nós temos que ter essa preocupação (E22)

Há muitos anos há uma estratégia da polícia de lotar em pontos de fronteira muitos policiais vindos de novos concursos. Então, você costuma, quando você está na fronteira, embora você tenha, em tese, um aumento de criminalidade na área, você acaba tendo policiais novos, motivados, que mesclam com a experiência dos mais antigos. Talvez por isso, eu nunca tinha sentido dificuldade pelo fato de ter fronteira (E4).

Uma das preocupações dos entrevistados em relação ao impacto no desempenho da Polícia Federal diz respeito ao volume de carga de trabalho existente nas unidades localizadas na região de fronteira. “A proximidade, a situação geográfica da região ali de fronteira, com países que são considerados produtores de droga e isso leva a um aumento dessa demanda significativa” (E15):

Sim. A região de fronteira... Contrabando de cigarro, que no Mato Grosso do Sul é muito forte, lá era muito incipiente, você quase não via. Você tinha um flagrante ou outro porque estava com uma distância muito grande da fronteira, né? O tráfico de drogas, você ainda tinha quadrilhas, porque era uma região de passagem. A droga que vinha de Tabatinga fazia um trajeto pelo Pará, passava muitas vezes pelo Maranhão, para ser escoada por Fortaleza, no Ceará. Então, você ainda tinha, mas mesmo assim, também, de uma forma muito menor que nós temos no Mato Grosso do Sul, onde tem uma dupla fronteira, Paraguai e Bolívia, e que a droga acaba sendo o carro chefe (E17).

O outro é a própria localização territorial. Por exemplo, Manaus, o Amazonas tem uma tendência a produzir muito mais apreensão de entorpecentes porque está na fronteira com os três maiores produtores de cocaína do mundo. Então, o Amazonas, Rondônia e o Acre têm essa possibilidade por conta da sua localização geográfica. E isso também conta (E24).

Para alguns entrevistados, em razão da maior da demanda de serviço nas unidades policiais localizadas na região de fronteira, incluindo o maior número de flagrantes lavrados, a realização de investigações se tornaria mais difícil, o que teria impacto no desempenho destas delegacias:

Eu acredito que sim também. Talvez menos do que os primeiros fatores (internos) (...), mas com certeza. Difícil trabalhar em região de fronteira, lugar mais ermo (...). Até a matéria muda a ser investigada. A quantidade de inquérito. Eu acho que tudo faz diferença (E13).

Então, o delegado que faz flagrante e tem uma carga de inquéritos junto, e isso acontece muito nas delegacias de fronteira, principalmente, claro que ele vai ter uma condição menor de trabalhar em investigações, de desenvolver investigações (E7).

Em sentido oposto, três delegados entendem que “a questão da fronteira, ela acaba não impactando tanto (E4)” as atividades de polícia judiciária desenvolvidas na unidade policial, uma vez que, apesar do aumento do volume de serviço, seriam instaurados inquéritos com menor complexidade:

Na fronteira você tem um volume maior, mas você tem uma complexidade menor (E21).

Unidades que estão ali, via de regra fazendo fronteira com o Paraguai, Bolívia, Colômbia. Você tem muito flagrante e poucos inquéritos regulares, porque são cidades muito pequenas, com baixíssimo índice demográfico, via de regra. Na análise dos índices, nós vemos que essas unidades são altamente eficientes porque elas basicamente atuam quando existem situações flagranciais. E nos outros casos, em que não ocorre isso, são poucos os acionamentos. Então são poucos inquéritos que você tem ali sendo conduzidos (E9).

Com uma visão semelhante, um dos entrevistados aponta que as unidades localizadas nas fronteiras possuem as suas dificuldades, assim como as delegacias situadas em outras localidades, o que seria superável. No seu entendimento, a localidade influencia mais no aspecto subjetivo do servidor do que nas atividades da unidade policial:

Faz diferença (a localização da delegacia) na questão do servidor. Influencia diretamente a questão subjetiva do servidor. Em relação a trabalho, as fronteiras têm as suas dificuldades como as outras unidades também têm suas dificuldades. Dá para vencer todas as dificuldades, mas o servidor que está longe de sua casa, em tese, ele está submetido mais a aspectos vinculados à ansiedade, a aspectos subjetivos. Então, eu percebia isso. Termina influenciando diretamente no serviço. É o que a gente fala do servidor que já chega de costas, ou seja, ele já chega querendo ir embora. Isso influencia diretamente. Então, em relação à questão da localização, eu acho que ele interfere mais na questão subjetiva do servidor. Da forma como o servidor trabalha, como ele encara o serviço (E20).

A necessidade de fixar efetivo em locais de difícil provimento motivou o Governo Federal a editar o Decreto nº 9.224, de 6 de dezembro de 2017, que regulamentou o pagamento da indenização para servidores lotados em delegacias e postos situados em municípios que atuam rotineiramente em atividades vinculadas à prevenção, ao controle, à fiscalização e à repressão de delitos transfronteiriços. Um dos entrevistados relatou que a dificuldade de fixar efetivo em algumas regiões, como as fronteiras, por exemplo, teria impacto na realização de investigações que exigem maior nível de especialização.

Elas impactam muito, por exemplo, na fixação de efetivo, que é uma coisa, é algo importante para a qualificação e especialização. Algumas regiões são repelentes de efetivo. Então você tem historicamente na polícia dificuldade as vezes para mobiliar com efetivo especializado e qualificado, que possa fazer uma gestão realmente qualificada (E2).

As peculiaridades locais implicam em diversas realidades e substanciais diferenças entre as unidades da Polícia Federal, a depender de onde estão localizadas, o que demandaria, segundo alguns dos delegados entrevistados, indicadores diferentes para avaliar os seus desempenhos:

São muitas variáveis que levam a essa discrepância, por estarem dentro da mesma Polícia Federal, mas de realidades diferentes. Eu sempre brinco que há várias polícias federais dentro da mesma instituição. (...) Eu vejo que essa realidade é cada vez mais presente (E19).

O que eu vejo é que Polícia Federal em si tem várias polícias federais dentro dela. Porque isso? Cada Estado, cada região dentro do Estado, macrorregião do estado, possui peculiaridades muito específicas (...) Então, cada unidade nossa tem uma peculiaridade. (...) isso tudo acaba mostrando que elas têm indicadores diferentes, (E11)

A principal influência apontada pelos entrevistados em relação à localização das delegacias e superintendências diz respeito ao tipo de criminalidade que ocorre naquela região, o que impactaria na forma de atuação da unidade policial:

Porque cada região tem a sua especialidade e o tipo de criminalidade mais vigente. (...) Então isso influencia certamente. A superintendência de São Paulo não pode ser tratada da mesma forma da Superintendência do Amazonas porque a criminalidade é bem diferente na sua grande maioria. Nós temos que ter essa preocupação (E22).

Há outras explicações que estão relacionadas a variantes regionais mesmo. Cada unidade tem perfil específico (...), não há exceção para isso. (...), mas, a área, em especial, a forma de atuação, o crime apurado, acaba tendo componentes e variantes regionais importantes (E16).

Uma área ligada à Amazônia Legal vai ter lá um índice mais alto de crimes ambientais a ser investigado, com maior dificuldade de deslocamento. (E11)

De acordo com a literatura, a localização da unidade policial pode ter efeito na sua eficiência (Tomažević *et al.*, 2016). Neste ponto, os entrevistados tiveram visões diferente a respeito da possibilidade de que as peculiaridades locais pudessem afetar a efetividade, a produtividade ou a celeridade dos trabalhos desenvolvidos nas delegacias e superintendências:

Um é da característica do local. Você pode ter uma casuística grande como, por exemplo, (...) Isso vai insuflar o número de inquéritos absurdamente. (...) existe esse passivo que infla infinitamente os números da superintendência. Essas questões características das regiões (E6). Então, assim, a interferência desses fatores externos, para mim, elas se dão nos do tipo de crime, por conta dessas variantes, dessas variáveis (...). Mas, na qualidade em si (...). Para mim, a influência é na forma como eu falei e não na interferência de uma unidade ter um desempenho melhor ou pior (E16).

Você pode usar a mesma métrica, podem ser os mesmos tipos de inquérito, mas os prazos e o trabalho exigido para solucionar um inquérito é diferente. Por exemplo, se em São Paulo você consegue, na capital, intimar a maioria das pessoas por e-mail, por telefone, por celular, hoje talvez até fazer uma oitiva por videoconferência, na região Norte não só você não consegue chegar nessa pessoa, como essa pessoa não tem condições de deslocar às vezes (...). Então é óbvio que esse inquérito conduzido no interior de Rondônia que depende de uma testemunha de uma comarca do interior, que não tem dinheiro para se deslocar para a cidade onde vai ser ouvido, tem que esperar (...) dois, três meses, para ouvir essa pessoa. Então isso interfere na eficiência, seja no prazo de tramitação do inquérito, seja no resultado (E18).

Ainda no contexto da localização, a presença de entidades críticas (Akdogan, 2012) foi outra variável apontada como um elemento que influencia o desempenho das unidades policiais. A presença de “terras indígenas, áreas de proteção ambiental, aeroportos, portos, todos ligados às atribuições da Polícia Federal” (E14) são exemplos apontados pelos entrevistados de entidades críticas localizadas na área de circunscrição de superintendências e delegacias que impactam nos serviços prestados por estas unidades policiais:

No XXXXX, você tem um centro de distribuição dos Correios. Então, necessariamente, você vai ter muito inquérito lá de distribuição de drogas pelos Correios (E6).

Eu tenho um aeroporto internacional, eu tenho que ter uma equipe dedicada ou pelo menos servidores terceirizados contratados para cuidar daquela demanda, eu vou direcionar uma boa parte do meu efetivo para resolver aquele problema, (...). Se ele não for proporcional à demanda você vai ter uma série de problemas não só na parte de Polícia Administrativa, mas também de Polícia Judiciária (E8).

Sim. Por exemplo, a existência de uma penitenciária federal atrapalha o serviço das unidades que estão próximos dessa unidade. A gente tem aí relatos de colegas, que você fica muito envolvido especialmente em atividades de traslado de presos em alguns locais (E6).

Um ponto levantado pelos entrevistados é que, embora a presença de entidades críticas na área de circunscrição da unidade policial impacte nas suas atividades, inclusive nas de polícia judiciária, os seus efeitos não são considerados nas estatísticas de desempenho, deixando de levar em consideração parte do trabalho realizado por superintendências e delegacias:

Sim, porque essas entidades críticas, por exemplo, isso daí nos dá uma série de atribuições, uma série de atuação que na verdade não está ali no âmbito da Polícia Judiciária em si, mas você vai usar o mesmo efetivo para fazer as duas coisas. Então realmente é algo que impacta demais. Mato Grosso do Sul tem muito isso né. É tanta demanda de indígena, de negociação de sem-terra que são as mesmas pessoas que estão ali no dia a dia dos inquéritos da Polícia Judiciária que vão atuar você não consegue manter uma equipe específica destinada para essas outras questões. Então isso acho que impacta bastante inclusive (E23).

Isso traz muita demanda que acaba não aparecendo sob a forma de operação policial. Mas muita questão tem que ser tratada e prevenida por meio de uma atividade de inteligência que muitas vezes dá o mesmo trabalho que qualquer ação de polícia judiciária, mas que não entra na estatística, então isso também tem que ser levado em conta” (E4)

Em relação às áreas indígenas, houve o posicionamento de que não necessariamente a sua presença na circunscrição implicará em mais serviço para a unidade policial. De acordo com os entrevistados, tal demanda dependeria da existência ou não de eventuais conflitos naquela comunidade:

A gente sabe por exemplo as dificuldades que nós enfrentamos com os conflitos, por exemplo, de comunidades indígenas com populações locais. Tudo isso impacta na unidade regional de uma forma, em que a gente tem que direcionar recursos para lidar muitas vezes com crises em prejuízo da atividade rotineira, atividade que é o nosso carro chefe (E15).

Têm área indígena, mas como não são áreas de conflito, pelo menos não tão recorrentes, isso aí não impactaria. Então, o problema não é a área indígena. É a existência de conflito (E9).

A cultura local foi outro elemento citado pelos entrevistados como um fator de impacto do desempenho das superintendências e delegacias. Ela pode ser sentida em dois aspectos diferentes: a cultura da população local em relação à criminalidade e o empenho dedicado ao trabalho:

Essa questão do local em si (...) faz bastante diferença. É que você tem uma cultura realmente, você tem muita gente da cidade envolvida com coisa ilícita, nem que seja indiretamente. É uma coisa que movimenta a cidade (E1).

Eu acho que tem uma especificidade que (...) a gente conseguiria incluir aqui é a especificidade cultural local, entendeu? No Brasil a gente tem estados que, objetivamente, tem uma produtividade menor de trabalho. É o caso que eu conheço bem que é do XXXXX. (...) a gente tem alguns problemas estruturais no XXXXX, culturais que fazem com que as pessoas muitas vezes tenham uma produtividade menor. Tem uma relação com trabalho menos profissional do que a gente vê, por exemplo, em YYYYY. Então, assim, é claro que a Superintendência do XXXXX, que está inserida nessa realidade, ela sofre as consequências disso. (...) Então, acho que esse é um fator. Ela não é só baixa na superintendência. Provavelmente na Justiça Federal, ela também é menor se você for comparar (E3).

Um terceiro aspecto diz respeito à cultura interna da unidade policial. De acordo com os entrevistados, existem unidades em que há uma predisposição maior para o trabalho enquanto em outras há uma menor proatividade para o serviço:

Isso não só impacta na atividade como cria inclusive uma cultura de atuação policial às vezes distinta de outras unidades da Polícia Federal. É natural. A mentalidade de um policial que tem seus momentos iniciais de atuação na região de Mato Grosso é diferente de um policial que às vezes tem a sua atuação inicial em São Paulo (E15).

Nós temos vários casos no Brasil, superintendências, um estado ao lado do outro, em que um estado a vida produz e o outro que está ao lado, tem praticamente o mesmo efetivo, a mesma estrutura e nada produz. Outra coisa, nós temos algumas unidades outras que já tem fama de não produzir muito, infelizmente. Alguns colegas, e quando eu falo, querem se aposentar na ativa, acabam indo para lá, né? Então nós temos, infelizmente, muitos casos assim (E4).

O tamanho da área de circunscrição é um fator que pode impactar no desempenho da unidade policial (Akdogan, 2012). A maioria dos delegados, 22 dos entrevistados, acredita que o desempenho das delegacias e superintendências da Polícia Federal pode ser impactado pelas suas dimensões territoriais, o que afetaria a produtividade, celeridade, eficiência e qualidade dessas unidades. Apenas dois entrevistados discordaram.

As dimensões territoriais das unidades policiais podem ser compreendidas de duas formas: a quantidade de municípios atendidos ou o tamanho da área de circunscrição. As circunscrições das unidades da Polícia Federal são definidas em normativos internos, como exposto na Seção 3.2, e nem sempre coincidem com as áreas das Unidades da Federação onde a sua sede está instalada, o que pode causar embaraços na sua atuação e nos seus resultados:

Você quer ver um problema nitidamente de área territorial? É o caso do Amazonas. Nós temos dois ou três municípios que estão no estado do Amazonas e são da circunscrição do Acre: Boca do Acre e outros. E outros que estão no Estado do Amazonas e são da circunscrição da Superintendência de Rondônia. Então, a nossa circunscrição, pelo tamanho do Estado, está fracionada para que a gente possa atender melhor esses municípios, por unidades que não são do Estado, mas estão mais próximas do município. Então, de fato o tamanho territorial da área de circunscrição tem influência sim na produtividade. (E24).

Os entrevistados acreditam que o número de municípios atendidos faz diferença em razão do volume de recursos da União destinados para cada cidade e do número de órgãos existentes em cada prefeitura, o que pode impactar, por exemplo, em maior número de crimes de desvio de recursos públicos de atribuição da Polícia Federal:

Você pega uma delegacia menor, que tem menos gente, menos cidades, tudo isso impacta e muito, porque mais gente é mais recursos, é mais recursos, mais órgãos, mais secretarias, mais obras (E8).

Em Mato Grosso do Sul são 27 cidades na circunscrição e no Maranhão são 167. Então, cada crime do âmbito da Polícia Federal ocorrido em um desses municípios (...) se, em cada uma das cidades o prefeito cometesse um crime de desvio de recursos públicos, o que era comum lá no Maranhão, e era bem provável que tivesse em cada uma dessas cidades alguma investigação nesse sentido, só ali já seriam 167 inquéritos de desvio (E17).

Neste sentido, foi relatada a dificuldade de uma unidade da Polícia Federal atuar com muitos municípios na sua área de circunscrição, o que resultaria na diminuição da qualidade do trabalho executado:

A circunscrição, por exemplo, de São José do Rio Preto. De uma simples delegacia. Você tem 70 municípios. É quase impossível você cuidar de 70 municípios (E16).

Aí é muito importante. Quanto mais município você tem obviamente a qualidade do trabalho diminui. Você não consegue atender eles de forma adequada (E20).

O tamanho da área territorial atendida é diferente em cada unidades da Polícia Federal. Existem delegacias com circunscrições cujo município mais longe se encontra a cerca de 100 quilômetros, enquanto que a delegacia de Altamira, citada como exemplo por três dos entrevistados, tem um distrito localizado a 900 quilômetros de distância. Esse é um fator que deve ser considerado para fins de avaliação de desempenho, para evitar injustiças, de acordo com os delegados ouvidos:

Toda vez que eu faço essa discussão eu lembro para as pessoas que Altamira tem um distrito chamado Castelo dos Sonhos que fica a 900 quilômetros do centro da cidade. Uma mesma cidade, a mesma cidade. Altamira e Castelo dos Sonhos, o mesmo município, fica a 900 quilômetros de distância. Por aí você tira as dificuldades que tem a unidade policial (E8).

Mas, lógico que circunscrições menores tendem a ter um atendimento mais rápido. No entanto, também não acho certo como é o caso do Rio Grande do Sul, que tem uma delegacia a cada 100 quilômetros. Também não é razoável (E25).

Para mim, o que mais impacta é a questão mesmo do espaço geográfico que você tem que atender. Esse tem de levar em conta na hora de comparar produtividade para não cometer injustiça (E4). ‘

O tamanho da circunscrição pode dificultar a realização de diligências, como as intimações, oitivas de testemunhas, localização de pessoas, execução de prisões e cumprimentos de mandados de busca e apreensão, por exemplo. Tal circunstância termina por causar prejuízo às investigações realizadas:

A questão do tamanho da cidade também interfere, né? A nossa realidade aqui, a gente mora numa cidade pequena onde as pessoas têm um acesso rápido e fácil à delegacia (E1).

A própria geografia do local te atrapalha. Locais como o norte. Aqui em Santa Catarina em, no máximo, 300 quilômetros, a pessoa vem para uma oitiva. Mas, na região Norte, você tem esse fator de dificuldade geográfica para localizar as pessoas. Então, você precisa mandar o policial, se não a pessoa não vem (E6).

No Ceará havia cidades a 700 quilômetros que estavam na circunscrição da superintendência. Então, muitas vezes para fazer uma intimação ou uma diligência de inquérito, a equipe levava um dia para ir, algumas horas para fazer, mais um dia para voltar. Então essa questão (...) da área que a unidade abrange, eu acho que essa tem que ser levada em conta sim. Eu acho que dessas externas que o senhor citou é a que mais tem que ser levado em conta (E4)

Alguns princípios na investigação ficam comprometidos (...) o princípio da oportunidade, por exemplo. Se acontece um crime a mil quilômetros de onde a equipe de investigação está, o princípio da oportunidade fica comprometido porque você não vai chegar ao local no momento dos fatos ou não vai conseguir dar uma resposta rápida. Então, a circunscrição faz diferença (E26).

Por essa razão, como apontado pelos entrevistados, o tamanho da circunscrição teria impacto nas diligências realizadas, refletindo na eficiência, efetividade e celeridade dos inquéritos da unidade policial:

A gente teve a circunscrição diminuída há alguns anos e aí o desempenho de relatar inquérito melhorou automaticamente. (...) Melhorou a quantidade de inquérito relatado. A gente relatou bastante e diminuiu a carga. (...) A melhoria foi excepcional (E13).

No Maranhão, a Polícia Federal só tinha três unidades, que era São Luís, Imperatriz, que estava a 700 da capital, e em Caxias, que estava a 450 quilômetros da capital. Então, como a Polícia Civil não fazia precatória, era necessário que se montasse uma operação em que os agentes fossem em campo e entrevistasse essas pessoas, conforme orientação da autoridade policial. Então, as oitivas eram gravadas com o celular. E aí era mais um fator de morosidade na investigação, porque até você completar toda aquele ciclo daquele volume de trabalho, era um fator que sobrestava o andamento da investigação. (E17).

Você pegar uma unidade em que o crime é praticado a uma distância de 500, 600 quilômetros de onde você está para se chegar até lá só de aeronave ou barco. Isso vai influenciar naquilo que a gente falou no início, no tempo de apuração e o tempo de apuração, na eficácia e eficiência. Eu acho que o tempo tem que ser avaliado também na eficiência (E19).

Também foi relatado que os problemas relacionados à realização de diligências em locais distantes da delegacia não se refletem apenas na investigação dos crimes que motivaram o deslocamento dos policiais, mas também naqueles inquéritos cuja apuração ficou parada no aguardo do retorno da equipe policial para que seja dada continuidade no seu trâmite

Os crimes que ocorrem distantes da cidade e aqueles crimes que ocorrem lá no limite da circunscrição, a mil quilômetros, a novecentos, a tendência de serem resolvidos num curto espaço de tempo é muito menor, porque você vai ter que deslocar policiais para aquela área. Isso aí vai resultar em dias não trabalhados na sede da delegacia. Os inquéritos vão ficar parados porque a equipe vai ter que se deslocar a um local mais distante (E26).

Em contraposição, dois dos entrevistados alegam que as dificuldades causadas pelas dimensões territoriais da circunscrição começam a ser contornadas com o uso de tecnologia. Ferramentas de informática e telecomunicações mais recentes estão sendo utilizadas, por exemplo, para realizar oitivas de pessoas que se encontram distantes da sede da unidade policial, o que evita o deslocamento de policiais e o acionamento da Polícia Civil por meio da emissão de precatórias. Precatórias são ofícios expedidos para outras unidades policiais com pedidos e quesitos para a oitiva de pessoas que precisam ser ouvidas em determinada investigação:

Com relação ao tamanho e as precatórias... Agora vai mudar um pouco, o próprio delegado que manda, ele vai fazer a sua precatória por videoconferência. Isso me parece muito bom porque você se limita muito na precatória porque você não tem condição de ir acompanhando as respostas (E24).

Eu acho que isso já foi um fator de maior impacto no passado recente. O do tamanho (...) a distância não tanto, porque hoje nós temos muitos meios para contornar a dificuldade de deslocamento, como por exemplo, o número de oitivas remotas que estão sendo feitas pelo Teams, ou Skype, ou até o WhatsApp em vídeo. O pessoal está usando para fazer entrevistas ou oitivas formais mesmo remotamente isso aí já resolve muita coisa. Ainda mais do ponto de vista da Polícia Federal que nós temos muitos crimes documentais que são investigados. Então, você resolve muita coisa analisando documento ou extratos bancários, telefônicos, etc., e fazendo as oitivas das pessoas envolvidas já numa fase mais posterior da investigação apenas para referendar ou corrigir um fato ou outro que esteja suspeito (E9).

Um questionamento com relação às dimensões territoriais das circunscrições atendidas pelas unidades da Polícia Federal diz respeito aos vazios populacionais existentes no interior do país. Foi debatido acerca da eventual necessidade de criar novas delegacias para dividir, com mais equidade, o tamanho das áreas cobertas pelas superintendências e delegacias. A maioria dos entrevistados entende que não se justificaria, em razão do tamanho da população e, consequente, do baixo número de crimes em locais com reduzida densidade populacional.

Não, porque o que acontece, por exemplo, a delegacia de Ji-Paraná, que a circunscrição tem município que era 300 quilômetros de Ji-Paraná. Mas a 300 quilômetros de Ji-Paraná tinham muitos locais no caminho que eram pouco populosos. Não tinha muito crime (E10).

É um problema, mas que eu não sei nem indicar uma solução. É o caso do Tocantins, o Estado é grande só tem a superintendência e mais uma delegacia. Cada um tem o seu extremo ali, 400 ou 500 quilômetros, mas não faria o menor sentido ter mais uma delegacia (...) em termos populacionais a incidência de crime. Ia só dividir recursos, dividir pessoal (E23).

No entanto, foi apresentado, como contraponto, o questionamento se a baixa incidência de ilícitos nesses locais poderia ser decorrente de subnotificação dos crimes federais, que deixariam de ser registrados em razão da distância e, consequentemente, das dificuldades para comunicá-los às unidades da Polícia Federal:

Toda capital tem uma superintendência. Tem unidades da federação que tem 15 delegacias e outra tem uma ou não tem nenhuma. Então, com grandes territórios descobertos, com vazios no meio do território nacional, sem a presença da Polícia Federal, há uma subnotificação de crimes federais muito forte (E14).

Para contornar essas dificuldades, foi sugerido o estabelecimento de postos, com policiais em missão, ou seja, deslocados temporariamente para atender as ocorrências, sem a necessidade de estarem ali lotados. Também foi sugerida a manutenção do uso das precatórias, o que se dá com a formalização de convênios estabelecidos com as Polícias Cíveis:

Você vai ter aí, por exemplo, uma circunscrição como Altamira, que é gigantesca. Mas eu pergunto se seria interessante manter a Delegacia de Altamira lá, por exemplo, com plantão rodando com quatro policiais e tirando esses policiais da atividade policial. Então, cada unidade da Polícia Federal que você institui, você tem que ter um corpo mínimo só para rodar a máquina. Então, mais unidades eu não acredito que resolveria o nosso problema. Às vezes você mantém um posto, com servidores permanentemente em missão para cumprir atribuições nesse local, mas não o aumento das nossas unidades (E6).

A questão de oitivas, por exemplo, você precisa ouvir gente de lá e a pessoa não vem nessa distância. Mas, a gente tem os acordos com a Polícia Cível, por exemplo, que cumprem nossas precatórias. Então resolve essa parte ou, vez ou outra, a gente faz um cartório itinerante e então, por exemplo, todo mundo que tem demanda encaminha a demanda para o delegado e escrivão, para a equipe da vez, que vai fazer o itinerante. E ela vai e cumpre as precatórias, passa uma semana viajando e resolve esses municípios. Então, enfim, impacta, mas eu acho que tem outras soluções para resolver esse impacto (E23).

Em sentido contrário, um dos entrevistados questiona o uso de precatórias por entender que se trata de uma medida que depende de outra instituição, que nem sempre estará à disposição para atender, o que termina por aumentar o tempo de realização das diligências e, conseqüentemente, reduz a celeridade dos inquéritos.

Ora, imagina o delegado da Polícia Cível de um local que tem muito serviço...Ele atender uma precatória da Polícia Federal... Muitos colegas atendem e atendem muito bem. Mas muitos colegas também demoram muito porque ele já estão assoberbados e ainda vão ter que fazer o serviço dos outros? Então, você teria que ter como ir nesses locais e às vezes você não tem (E24).

Um aspecto apontado por um dos entrevistados foi a influência do tamanho da área de circunscrição na política interna do órgão. De acordo com o delegado, ao ter diminuída a sua área, a unidade perderia importância e prestígio junto aos órgãos centrais, reduzindo a possibilidade de receber recursos para custeio e investimento, o que terminaria por prejudicar o seu desempenho:

A circunscrição impacta diretamente no grau de importância da unidade. Então, se você amesquinhar uma delegacia, uma superintendência, a tendência é a extinção dela. Não a extinção formal, mas a extinção de fato né? De fato, da respeitabilidade dela. Da capacidade de ela postular melhorias junto aos órgãos centrais (E2).

Um fator também importante é o tamanho da população atendida pela unidade policial. Oito dos entrevistados afirmaram que existe impacto da quantidade de pessoas que residem ou laboram na área de responsabilidade das delegacias e superintendências nos serviços de polícia judiciária ali prestados. “Vai ter mais crime sim por conta do aumento da população” (E14):

XXXXX é um caso emblemático, quando tomei posse ela era conhecida como a pior delegacia do país, porque, justamente, por essa característica externa, pela localidade, né? Ali tem uma criminalidade em massa violenta, né? Diferentemente de outros locais. Em XXXXX, por exemplo, a delegacia recebe milhares de notícia crimes, no ano, de assalto aos correios, aos carteiros, por semana, por dia são 2. Uma coisa estratosférica, YYYYY não tinha isso e são poucos quilômetros de distância. A localidade, a população é muito maior, o nível de pobreza também é maior. Então, a criminalidade é muito maior e a criminalidade de massa tem um impacto no trabalho muito diferente (E5).

Normalmente o primeiro sinal dessa diferença do local que está inserida é a própria quantidade de inquéritos que está sendo tocada na delegacia. (...) comparar o número de inquéritos da delegacia de Epitaciolândia com o de Campinas. A diferença astronômica e aí é o próprio sinal de que impacta porque isso aí é um reflexo da quantidade populacional que tem a cidade. Epitaciolândia deve ter 10, 15 mil habitantes, no máximo. Com certeza, o número de inquéritos vai ser bem maior do que Campinas, que já tem mais de um milhão de habitantes. Então, em princípio, esses fatores realmente podem impactar (E26).

Eu dou o exemplo da circunscrição de Governador Valadares. É uma circunscrição que acaba sendo dois milhões de pessoas sob a "tutela" da delegacia da Polícia Federal de Governador Valadares naquilo que diz respeito à crimes de atribuição da Polícia Federal. Então há um reflexo sim nos grandes centros, normalmente o número de inquéritos é maior, o que demanda também um número de efetivo maior, dentro de uma proporcionalidade (E17).

Sucedo que, de acordo com um dos entrevistados, o impacto no desempenho das atividades de polícia judiciária se daria justamente pela falta de equivalência entre o aumento das atribuições e o crescimento populacional, uma vez que o efetivo policial não tem aumentado na mesma proporção que o tamanho da população atendida pelas unidades da Polícia Federal:

Mas, essa ausência de paridade entre o aumento das nossas atribuições, que naturalmente aumentaria por que a população aumenta também em determinada escala, mas o nosso efetivo permanece ainda estabilizado ou recuando. Isso obviamente impacta no nosso serviço (E15).

Em relação às características socioeconômicas da circunscrição, houve divergência no entendimento a respeito do eventual impacto do nível de pobreza da população atendida pela unidade policial no seu desempenho. Para quatro dos entrevistados, um maior percentual de habitantes com menor renda resultaria em maior índice de criminalidade, o que poderia impactar em aumento de demanda para a Polícia Federal, tanto nos grandes centros como nas cidades menores, próximas às fronteiras:

É evidente que (...) em regiões mais pobres, vou dar o exemplo da minha cidade natal, XXXXX, onde nós temos quase 7 milhões de habitantes, muitos em situação de pobreza. E isso acaba gerando um índice de criminalidade maior, se você pensar em São Paulo, Rio, Recife... Você tem um grande número da população e há organizações criminosas nesses locais. Então isso gera uma dificuldade para a atividade policial. Primeiro pelo volume... (E17).

Um número maior que não tem acesso a um tipo de trabalho mais qualificado, até por ausência de qualificação, um desemprego maior, uma população mais pobre. Parcela dessa população é facilmente cooptada pelos traficantes, não só de drogas, mas há ainda a questão do contrabando de cigarro, de contrabando eletrônico, para fazer aquele tráfico formiga. Pega cinco ou seis celulares numa mochila e passa. E faz aquilo uma duas, três, quatro vezes por dia. Então, são situações, num primeiro momento, mais simples dentro da realidade local (E21).

A dificuldade em realizar diligências em comunidades mais carentes foi outro fator apontado como capaz de diminuir a produtividade e efetividade nas investigações conduzidas pela Polícia Federal:

Não há dúvida de fazer uma intimação em Santa Catarina ou então na Avenida Vieira Souto é muito mais fácil do que eu fazer na favela da Rocinha, na comunidade da Rocinha. Então não tenho dúvida que isso impacta a produtividade, o desempenho da unidade (E3).

Às vezes você precisava fazer uma intimação simples de um inquérito de um crime fazendário ou um crime previdenciário, de quem recebeu um benefício irregular. Só que era dentro de uma comunidade pobre do Rio de Janeiro. Tinha que se fazer toda uma operação, quase que de guerra, junto com grupo de pronto emprego ou intervenção para fazer uma simples intimação. E muitas vezes você não consegue. (...). Você não consegue entrar naquela comunidade de forma segura para os policiais. Então, isso é um fator que pode influenciar que em determinada localidade os inquéritos sejam concluídos sem que você consiga chegar à autoria, apesar de reconhecer a existência do crime. Esse outro fator no Maranhão. você tinha dificuldade de fazer a intimação. As pessoas, muitas vezes, muito pobres, não tinham condições sequer de se deslocar até a sede da superintendência. Ou informações muito incipientes em relação à localização exata daquela pessoa. Ruas sem número exato ou áreas em que nem a rua existia, efetivamente, para o órgão municipal. Isso tudo traz reflexos e você não conseguia chegar àquela pessoa para fazer sua

inquirição, sem que, assim, a sua investigação se desenvolva. Esses fatores externos, como a pobreza, do nível de organização do município, influenciam para que a investigação não chegue ao seu cabo, da forma que você deseja (E17).

Para quatro dos entrevistados o nível de pobreza da população local tem influência no tipo de crime praticado na região, em especial crimes eleitorais e previdenciários. E, como visto na seção anterior, na visão dos delegados, o tipo de crime investigado tem impacto na celeridade, na efetividade e na produtividade dos inquéritos policiais:

A pobreza impacta muito, eu posso dizer na questão eleitoral infelizmente tem muito impacto na questão eleitoral (E12).

A pobreza tem uma ligação muito direta, com forte relação aos crimes eleitorais e aos crimes previdenciários. Ela passa a ser um fator também que guarda influência, com maior número de casos para serem investigados (E14).

Eu acredito que sim também. Talvez menos do que os primeiros fatores (internos) que você passou, mas com certeza. Até a matéria muda a ser investigada. A quantidade de inquérito. Eu acho que tudo faz diferença. Um exemplo. Eu trabalhei na DELEPREV em Alagoas. A gente via muita fraude em benefício, a fraude no benefício mesmo, uma fraude "pequena" vamos dizer assim, com ciganos. A pessoa ia lá, uma advogada às vezes, rabiscava uma carteira de trabalho, diminuía a idade da pessoa e ia lá no posto no posto INSS e conseguia um benefício, um LOAS qualquer, por exemplo. Esse tipo de coisa você não vê no Estado de São Paulo, aqui em XXXXX, você não vê, uma cidade que tem um IDH maior. Tem pouca gente na linha de pobreza ou miséria que seja. Você quase não vê isso por aqui. Esse tipo de fraude ainda existe, mas você vê, por outro lado, a fraude de companhias. Então empresas fraudando no recolhimento do INSS de funcionário, esse tipo de coisa, o local em que está instalada a unidade dá essa variação (E13).

Outros seis entrevistados entendem que o nível de pobreza da população local não impactaria nas atividades da Polícia Federal, o que poderia ser observado nas estatísticas de desempenho das unidades. Tal posicionamento vai ao encontro dos estudos revisados, que apontaram que o ambiente socioeconômico não influenciou os índices de eficiência das unidades policiais pesquisadas (Scalco *et al.*, 2015; Sinuany-Stern & Alper, 2019).

Agora quando você fala influência do IDH ou em renda eu já tenho minhas dúvidas se influencia na eficiência. Porque eu tento fazer alguns comparativos, né? Você pega por exemplo aqui no Brasil, Rio Grande do Sul, que tem uma renda alta, e eu acho que o índice de eficiência é mais baixo do que, por exemplo, em Rondônia, que tem renda per capita menor. E aí você compara uma outra localidade no nordeste que tem renda menor que aqui e também é menor a eficiência do que aqui. Então eu sinceramente tenho minhas ressalvas a isso. (...) eu acho que não influencia a renda per capita, não influenciaria não e da mesma forma o IDH. (E19).

As características sociodemográficas da comunidade, o nível socioeconômico, não impacta muito. Muda um pouco os crimes, mas o crime sempre acontece em todas as esferas, em todos os níveis da sociedade. O crime sempre vai acontecer e a complexidade deles são basicamente os mesmos também (E8).

Dois destes delegados afirmaram que, talvez, o impacto das condições socioeconômicas da população poderia ser sentido nos desempenhos das polícias civis e militares, que possuem atribuições diferentes da Polícia Federal:

Eu vejo que (...) índice de pobreza de uma determinada população, talvez, para a criminalidade comum, da Polícia Civil, isso possa até ser mais determinado. Mas, para nós não. Eu não vejo como isso possa nos afetar (E24).

Eu não sei se na nossa esfera de atribuição (características socioeconômicas). Eu acho que tem muito mais impacto nos crimes que são investigados pela Polícia Civil do que nos nossos. Realmente por isso, por si só, não vejo tanta diferença não (E23).

Acredito que é relativo. Acredito que esses fatores (demográficos da população) talvez influenciem mais para a polícia ostensiva (E7).

O Produto Interno Bruto (PIB) da região atendida pela superintendência ou delegacia, outro fator socioeconômico, foi uma variável apontada pelos entrevistados com possível impacto no desempenho das atividades de polícia judiciária. De acordo com os entrevistados, um maior PIB mudaria o tipo de crime cometido naquela localidade, o que demandaria investigações mais complexas, como a apuração de crimes financeiros, corrupção e lavagem de dinheiro, por exemplo:

Quando a gente está num grande centro, você tem uma repercussão das operações nacionais. Sempre você tem uma demanda nos grandes centros, um escritório, uma representação, uma sede de uma empresa. Então, isso impacta na realidade de uma superintendência grande. PIB, enfim, a relação funcional. Enfim, essas realidades, eu acho que elas acabam se reproduzindo nas outras instituições locais (E3).

Uma região mais próspera economicamente vai ter um maior índice de crimes de lavagem de dinheiro e corrupção a serem investigados (E11).

Você tem os sistemas bancários ligados a crimes financeiros. Óbvio que São Paulo vai ter mais crime financeiro do que do que Roraima (E14).

São Paulo, que é a capital econômica do país. Naturalmente que ela acaba gerando um perfil de inquéritos, de investigações, de maior complexidade. Onde você tem, como Foz e Guaíra, que têm inquéritos com menor complexidade (E21).

Neste sentido, um dos entrevistados entende que um PIB maior implica em aumento da criminalidade no tocante aos ilícitos da competência da Polícia Federal, diferentemente do que aconteceria com a Polícia Civil, que seria mais afetada por crimes patrimoniais, decorrente de piores condições macroeconômicas de uma determinada região, como roubos e furtos, por exemplo:

Eu acho que, assim, que há uma variável que é um pouco diferente da Polícia Civil, que, ao meu ver, não tenho nenhum dado concreto, é uma tese que eu tenho. Eu acho que o nosso é um pouco invertido em relação à Polícia Civil, onde maior o PIB, maior a criminalidade. Acho que é nesse sentido. Você pega Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul, Curitiba, você tem maior número na lavagem de dinheiro, corrupção. Então, talvez, o nosso seja um pouco invertido da Polícia Civil do dia a dia (E10).

Outro entrevistado entende que um maior PIB de uma localidade aumentaria o volume de serviço administrativo, como a expedição de passaportes e controle de segurança privada, por exemplo, que são serviços voltados, respectivamente, para pessoas com maior poder aquisitivo, com condições de viajar ao exterior, e para segurança de valores, de instituições bancárias e de empresas em geral.

A questão do PIB vai trazer mais trabalho administrativo. É a realidade das unidades aqui no Sul. PIB mais alto te traz mais trabalho administrativo, passaporte, armas, controle de segurança privada. Então, isso infla bastante (E6).

No entanto, um dos entrevistados se posicionou em sentido contrário, afirmando que “o fato de uma cidade ter um PIB alto e que tenha uma produção, muita indústria, eu acredito que não necessariamente vai levar a ter uma demanda grande nossa” (E1), não interferindo, portanto, nos resultados da Polícia Federal.

Apesar de reconhecer a importância dos fatores externos nos resultados de desempenho, os entrevistados, em sua maioria, destacaram que estes podem ser solucionados se houver recursos direcionados para atender as demandas que venham a surgir. Sucede que, de acordo com a maior parte das entrevistas realizadas, a Polícia Federal não dispõe de orçamento e estrutura para atender todas essas demandas, concluindo-se que, efetivamente, os fatores externos terminam por impactar o desempenho das atividades de polícia judiciária da União.

Se eu não tiver uma contrapartida interna pra fazer frente a esse volume, claro, vai acabar afetando meu desempenho, porque vou ter uma demanda muito acima daquilo que eu estou preparado para atuar. Eu acho que esses fatores externos vão influenciar nesse sentido (E18).

Hoje o que afeta muito a Polícia Federal, na minha visão, orçamento pequeno, estrutura pequena para a demanda que ela tem (E18).

Um orçamento pequeno que a todo momento a gente tem que cortar, que não atende às nossas necessidades (...). A gente precisa fazer mágica para continuar com a estrutura andando. Não tem como encampar novos projetos porque não tem orçamento. E a cobrança muito grande. Principalmente da Sociedade. (...) Hoje a gente não tem como trabalhar adequadamente a demanda que a gente recebe (E20).

Em sentido contrário, dois delegados entendem esses obstáculos podem ser superados por meio da gestão. Assim, em razão dos limitados recursos, caberia ao gestor compreender as peculiaridades da região onde a unidade policial está localizada e priorizar as atividades mais importantes para aquela superintendência ou delegacia. Assim, as diferenças decorrentes da localização poderiam ser superadas, gerando um bom desempenho, como observado em unidades da região norte do Brasil no ano de 2019:

Agora, as peculiaridades locais, justamente por questões geográficas das unidades, isso aí persiste. (...) Então, compete ao gestor regional analisar o que é forte dentro da região. Porque, infelizmente, não temos estrutura para atacar a criminalidade com a mesma força em todas as áreas. (E18).

Nas cinco principais cabeças da produtividade, em 2019, a maioria foi do Norte (E26).

Encerrando esta seção, a Tabela 16, a seguir, sintetiza as variáveis que, no entender dos delegados, afetariam o desempenho da Polícia Federal no exercício da função de polícia judiciária da União, conforme relatado nas entrevistas realizadas. A tabela é composta por variáveis apontadas pela literatura e que foram confirmadas pelos entrevistados como fatores que influenciam no desempenho das superintendências e delegacias da Polícia Federal, bem como por outras sugeridas ao longo das entrevistas realizadas, o que permitiu o alcance do objetivo específico “d” da pesquisa.

Tabela 16

Variáveis que afetam o desempenho citadas ao longo das entrevistas

Variáveis internas			Variáveis externas
Número de policiais	Viaturas	Carga de IPL	Atuação do Poder Judiciário
Servidores administrativos	Sistemas de bancos de dados	Inquéritos antigos	Atuação do Ministério Público
Características dos recursos humanos	Gestão	Inquéritos eletrônicos	Parceria com outros órgãos
Qualificação dos recursos humanos	Liderança	Flagrantes	Tamanho da Circunscrição
Deslocamento de efetivo para cumprir missões	Nível de cobrança	Outras atividades realizadas pela unidade policial	Localização
Sobreavisos	Suporte	Cartório único X Gabinete de investigação	Entidades críticas
Licenças médicas	Comunicação	Presença de UTECs	Cultura local
Desvio de atribuições	Números de NCs	Presença de NIDs	Tamanho da população
Estrutura	Triagem das NCs	Especialização	Características socioeconômicas
Recursos financeiros	Tempo de análise das NCs	Tipo de crime	PIB

Com base nas entrevistas realizadas, foi possível identificar a visão dos Delegados de Polícia Federal acerca dos motivos pelos quais algumas unidades apresentariam desempenho superior à outras. Foram levantadas variáveis que, com base nas suas experiências profissionais, poderiam afetar o desempenho das atividades de polícia judiciária da União.

A realização das entrevistas possibilitou a consecução dos objetivos específicos “c” e “d” da pesquisa e auxiliou no levantamento de informações para a realização do estudo quantitativo a respeito do desempenho das unidades da Polícia Federal, etapa subsequente do trabalho realizado, cujos resultados serão apresentados em seguida.

4.4 – Resultados do estudo quantitativo a respeito do desempenho das unidades da Polícia Federal no exercício da função de polícia judiciária da União

Com base nos dados obtidos na revisão de literatura, na pesquisa documental e nas entrevistas, foi realizado um estudo quantitativo buscando testar e identificar variáveis que influenciam o desempenho do órgão no exercício da Polícia Judiciária da União, o último objetivo específico desta pesquisa.

Como informado no Capítulo 3, no estudo quantitativo foi analisado o desempenho das unidades da Polícia Federal relacionado à conclusão de inquéritos. Foram avaliados, como variáveis dependentes, quatro dos seus aspectos: Produtividade, Celeridade, Cota Ministerial e Efetividade, conforme apresentado na Tabela 8. As variáveis independentes utilizadas foram retiradas da literatura e validadas nas entrevistas ou emergiram ao longo das falas dos delegados ouvidos, apresentadas na seção anterior.

Se buscou utilizar e analisar o máximo de informações possível a respeito das atividades da polícia judiciária da União. No entanto, algumas variáveis sugeridas pela literatura ou nas entrevistas não puderam ser utilizadas em razão da ausência de registros dos dados, como informado na Seção 3.6.

Inicialmente foi efetuada a análise preliminar dos dados, verificando-se os mínimos, máximos e médias observados em cada variável, assim como o desvio padrão. A Tabela 17 mostra as estatísticas descritivas das variáveis utilizadas na pesquisa para avaliar o desempenho da Polícia Federal no exercício das atividades de polícia judiciária da União.

Tabela 17:

Estatísticas descritivas das variáveis utilizadas na pesquisa.

Variáveis	Mínimo	Máximo	Média	Desvio padrão
Dependentes				
Produtividade	8,66	246	57,37	30,37
Cota ministerial	0,00%	65,62%	18,11%	8,68%
Celeridade	115,27	1292,15	497,46	200,18
Efetividade	34,50%	98,60%	78,87%	9,48%
Independentes				
IPLs novos	10	375	59,39	33,66
NC	9,66	316,5	62,87	33,7
Tempo das NCs	12,19	978,23	130,08	104,78
Carga de IPLs	17,67	679	124,39	65,62
Flagrantes	0,75	100,5	8,15	10,05
População	36.512	21.607.440	1.710.589	2.443.143
Tamanho	1.200	1.099.947	69.419	121.881
Quantidade de municípios	1	198	45,65	41,63
Policiais por delegado	2,62	26	7,36	3,68
Modernos	0	100	31,62	30,3
Delegado/hab	0,08	8,22	0,97	0,93
Controle				
Especialização ^a	0	1	0,22	0,416
Localização ^b	0	1	0,13	0,338
TRF ^c	1	5	2,58	1,455

Nota. N=608

^a0=Sem especialização por tipo de crime; 1=Com especialização por tipo de crime

^b0=Unidade não fronteiriça; 1=Unidade de fronteira

^c1=TRF 1; TRF 2; TRF 3; TRF 4; TRF 5.

O segundo passo para iniciar a análise dos dados consistiu em identificar de que forma as variáveis utilizadas na pesquisa estavam correlacionadas. A Tabela 18 descreve as variáveis independentes que se correlacionavam com as variáveis dependentes do estudo.

Tabela 18:

Resultados da análise de correlação entre as variáveis do estudo

	Variáveis dependentes			
	Produtividade	Celeridade	Cota ministerial	Efetividade
Variáveis independentes				
IPLs novos	0,856**	-0,217**		
Carga de IPLs	0,801**	0,235**		-0,160**
Delegado/hab	-0,524**	-0,305**		0,371**
Policiais por delegado	0,180**	-0,109**	-0,226**	0,322**
Modernos		-0,188**	-0,165**	0,432**
NC	0,720**	-0,121**		-0,132**
Tempo das NCs	-0,101*	0,406**		-0,154**
População	-0,090*	0,531**	0,155**	-0,576**
Tamanho		0,195**	-0,242**	
Quantidade de municípios	0,123**	0,263**		-0,334**
Flagrantes	0,474**	-0,433**	-0,189**	0,399**
Localização		-0,304**		0,306**
Especialização	-0,529**	0,285**		-0,177**
TRFs	0,084*	-0,192**		
Produtividade	XXX	-0,163**		
Celeridade	-0,163**	XXX	0,173**	-0,327**
Efetividade		-0,327**	-0,099*	XXX

Nota. N = 608

^a Coeficiente de correlação padronizado

*p < 0,05; **p < 0,01

As variáveis independentes se mostraram correlacionadas com as variáveis dependentes, em maior ou menor escala, demonstrando a sua pertinência para sua utilização nas análises posteriores, especialmente a regressão múltipla. Como a variável “Tipo de crime” foi consolidada em banco de dados em separado, não fazendo parte das análises de regressão múltiplas que seriam realizadas, não foi analisada a sua correlação com as variáveis dependentes neste momento inicial.

Em seguida, foram realizadas sucessivas regressões múltiplas, verificando-se os modelos que melhor explicavam o desempenho da Polícia Federal. As variáveis de controle “Localização”, “Especialização” e “TRFs” não se mostraram influenciadoras do desempenho

das unidades policiais em nenhum dos modelos obtidos, reduzindo a qualidade dos modelos, com piores coeficientes de regressão, motivo pelo qual, justificadamente, foram retiradas das regressões múltiplas realizadas.

As variáveis retiradas dos modelos de regressão foram objeto de análises posteriores, complementares, com a aplicação de outras técnicas estatísticas, assim como a variável “Tipo de Crime”, como será apresentado e discutido ainda neste capítulo. Por meio de análises complementares foram levantadas informações que, embora não componham os modelos de regressão que buscam identificar os efeitos de diversas variáveis no desempenho do órgão, são úteis para aumentar a sua compreensão a respeito dele.

A aplicação das regressões múltiplas resultou em quatro modelos explicativos para o desempenho da Polícia Federal no exercício das atividades de polícia judiciária da União, um para cada variável dependente, que serão apresentados nesta seção. Em todos os modelos utilizados foram observados os pré-requisitos estatísticos para o emprego de regressão linear múltipla, como o “n” mínimo de 20 por variável independente, ausência de multicolinearidade entre as variáveis, resíduos normalmente distribuídos e existência de homocedasticidade (Field, 2009). Cada um dos modelos foi ajustado com a inclusão e exclusão de variáveis que se justificavam teoricamente e também para evitar a multicolinearidade com outras, verificada no momento da análise dos dados, o que explica o fato de que nem todas as variáveis constam em todos os modelos obtidos.

4.4.1 – Produtividade

O primeiro modelo analisado, que diz respeito à predição da produtividade nos inquéritos policiais, é apresentado na Tabela 19.

Tabela 19:

Resultados da análise de regressão para a Produtividade.

Variáveis independentes	Variável dependente: Produtividade
	Coefficiente de regressão padronizado (β)
IPLs novos	0,170**
Carga de IPLs	0,432**
Flagrantes	0,233**
Delegado/hab	-0,017
Policiais por delegado	-0,005
Modernos	-0,060

NC	0,225**
Tempo das NCs	-0,035
População	-0,062
Tamanho	-0,039
Quantidade de Municípios	0,000
Resumo do modelo	
F (11, 596)	186,630**
R ² ajustado	0,771

Nota. N = 608

*p < 0,05; **p < 0,01

A produtividade se mostrou significativamente afetada pelo volume de trabalho existente na unidade policial. A variável que mais impactou na quantidade de investigações encerradas foi a “Carga de IPLs” ($\beta=0,432$), que consiste na quantidade total de inquéritos pendentes na delegacia, por delegado. Restou demonstrando que as unidades com maior estoque de inquéritos foram aquelas que mais produziram relatórios. Uma provável explicação para uma maior produtividade em unidades com maior quantidade de inquéritos policiais é a possibilidade de existir maior número de investigações de menor complexidade, que exigem menor quantidade de diligências para o seu encerramento, o que incrementa as estatísticas de desempenho da unidade policial, como apontado por dois dos entrevistados:

Eu, por exemplo, vim para XXXXX e peguei a pior carga da superintendência. O rescaldo do rescaldo. 300 inquéritos. Eu relatei, em seis meses, quase 100 inquéritos, antes de assumir a YYYYY. Muitos inquéritos, ali, assim, são simples. Só trabalhei alguma coisa, algumas informações, elementos e dava para relatar (E5).

Você tem, claro, um sem número de investigações de baixa complexidade na Polícia Federal. Por exemplo, falso testemunho na Justiça do Trabalho chega a centenas de milhares todos os dias. Então, ali você vai fazer uma oitiva e relatar. Não tem complexidade (E7).

O número de flagrantes lavrados (Flagrantes) também se mostrou influente na elaboração de relatórios inquéritos policiais ($\beta=0,233$), verificando-se que a produtividade das superintendências e delegacias foi impactada pela quantidade de prisões em flagrante delito realizadas naquela circunscrição policial. De acordo com o artigo 302 do Código de Processo Penal (1941), considera-se em flagrante delito quem está cometendo infração penal; acaba de cometê-la; é perseguido, logo após, em situação que faça presumir ser autor da infração; ou é encontrado, logo depois, com instrumentos, armas, objetos ou papéis que façam presumir ser ele autor da infração. A prisão em flagrante dá origem a um procedimento apuratório em que a

materialidade do ato ilícito já se encontra consolidada e que a autoria já está esclarecida, o que exige poucas diligências complementares, normalmente para confirma-las e, eventualmente, para identificar outros ilícitos e autores, o que explicaria o seu impacto na produtividade da unidade policial, como exposto nas entrevistas:

Uma unidade que tem um número de flagrantes muito alto (...) está tendo uma produtividade grande por conta dos flagrantes (E7).

Uma coisa que nós observamos principalmente quando você tem a possibilidade de comparar dados nacionalmente. Unidades que geram muito flagrantes são unidades mais eficientes porque o flagrante é um inquérito pronto ali que se apresenta pra você (E9).

A terceira variável com impacto significativo na produtividade das unidades foi o número de notícias crime (NC) recebidas ($\beta=0,225$). A notícia crime é a forma como é efetuada a comunicação da ocorrência de um suposto delito à unidade policial, que dá causa a instauração do inquérito policial, nos termos do artigo 5º do Código de Processo Penal. A notícia crime pode ser formalizada por meio de requisição do Ministério Público, por solicitação de um órgão público ou por qualquer pessoa do povo (Pacelli, 2018).

Na Polícia Federal a notícia crime é processada pelas corregedorias regionais, nas superintendências regionais, e pelo chefe da delegacia, nas unidades do interior, que verificam se existem as informações mínimas necessárias para a instauração de uma investigação. Assim, não necessariamente uma notícia crime recebida se traduz em abertura de um inquérito policial. Porém, é uma consequência lógica, agora confirmada por meio do modelo de regressão, que unidades que recebem maior número de notícias crime tenham uma maior quantidade de inquéritos produzidos, influenciando no seu desempenho, como indicado por um dos entrevistados.

O volume de documentos recebidos. Eu vou generalizar esse volume de informações recebidas. Hoje não são só documentos, você recebe mídias, (...) enfim... Tudo isso tem uma interferência no desempenho da unidade. Sem dúvida nenhuma. (E16)

O número de inquéritos novos (IPLs novos) também foi uma variável que explicou o desempenho das unidades da Polícia Federal ($\beta=0,170$). O lapso temporal entre a ocorrência de um ilícito criminal e o início da investigação é importante para a sua apuração (Fallik, 2019), tendo em vista que, quando maior o tempo decorrido, menor é a possibilidade de solução do fato criminoso, como ficou constatado no modelo de regressão que analisou o desempenho da polícia judiciária da União sob a perspectiva da sua efetividade (ver Tabela 22).

Os fatos mais recentes podem ser investigados de modo mais rápido, como também foi constatado nesta pesquisa (ver Tabela 20), exigindo uma menor quantidade de diligências, o que, conseqüentemente, aumenta a produtividade da unidade policial, como indicado ao longo das entrevistas:

Sem esses inquéritos mais antigos, conseguimos dar uma vazão maior às investigações mais recentes e ao mesmo tempo focar a atenção naqueles principais onde teriam um resultado mais efetivo para a sociedade (E22).

No modelo, que explica aproximadamente 77% da variância na produtividade, foi verificado que o efetivo policial e fatores externos, como o tamanho da circunscrição e o tamanho da população atendida, não predisseram o desempenho das superintendências regionais e delegacias no tocante ao número de inquéritos policiais relatados. Os dados encontrados vão ao encontro da pesquisa realizada por Sinuany-Stern e Alper (2019), que verificaram que o tamanho da população não afetou a eficiência das unidades policiais em Israel e vão em sentido contrário aos resultados da pesquisa feita por Akdogan (2012), que constataram que o tamanho da área de circunscrição influenciou negativamente a eficiência de unidades policiais na Turquia.

Os resultados confirmaram a observação de dois dos entrevistados, que afirmaram que não necessariamente uma grande área de circunscrição resultaria num maior número de crimes cometidos, o que, em tese, aumentaria o número de inquéritos instaurados e relatados:

Não, porque o que acontece, por exemplo, na delegacia de Ji-Paraná. A circunscrição tem município que era 300 quilômetros de Ji-Paraná. Mas a 300 quilômetros de Ji-Paraná tinham muitos locais no caminho que eram pouco populosos. Não tinha muito crime (E10).

É um problema, mas que eu não sei nem indicar uma solução. É o caso do Tocantins, o Estado é grande, só tem a superintendência e mais uma delegacia. Cada um tem o seu extremo ali, 400 ou 500 quilômetros, mas não faria o menor sentido ter mais uma delegacia (...) em termos populacionais a incidência de crime. Ia só dividir recursos, dividir pessoal (E23).

Assim, com base no primeiro modelo de regressão obtido no estudo quantitativo, restou demonstrado que a carga de trabalho, o número de inquéritos novos, o número de flagrantes lavrados e a quantidade de notícias crime recebidas impactaram a produtividade das unidades da Polícia Federal relacionada à conclusão de inquéritos policiais.

4.4.2 – Celeridade

O segundo modelo diz respeito à celeridade, que buscou identificar as variáveis que influenciam no tempo de tramitação dos inquéritos policiais. Como exposto na Tabela 8, a variável Celeridade diz respeito ao tempo de tramitação do inquérito policial na unidade da Polícia Federal, em dias. A necessidade de pesquisas para definir o motivo da morosidade do trâmite dos inquéritos foi apontada por Machado *et al.* (2016). A Tabela 20 descreve os resultados obtidos na regressão:

Tabela 20:

Resultados da análise de regressão para a Celeridade.

Variáveis independentes	Variável dependentes: Celeridade	
	Coeficiente de regressão padronizado (β)	
IPLs novos	-0,710**	
Carga de IPLs	0,778**	
Delegado/hab	-0,154**	
Policiais por delegado	-0,020	
Modernos	0,003	
NC	-0,158**	
Tempo das NCs	0,164**	
População	0,238**	
Tamanho	0,067	
Quantidade de Municípios	-0,005	
Resumo do modelo		
F (10, 597)	62,452**	
R ² ajustado	0,503	

Nota. N = 608

*p < 0,05; **p < 0,01

O modelo de regressão apresentado explicou 50,3% da variância na celeridade do trâmite dos inquéritos policiais. A carga de inquéritos policiais (Carga de IPLs) apresentou forte efeito na celeridade da unidade policial ($\beta=0,778$). Nas superintendências e delegacias que possuem maior quantidade de inquéritos policiais por delegado se verificou que o tempo de duração da investigação foi maior do que naquelas unidades que possuem menor acervo de procedimentos apuratórios. Um maior volume de apurações em andamento implicou em pior desempenho da unidade policial, com menor velocidade nas investigações policiais, o que termina por impactar, também, na sua efetividade, como observado neste estudo (ver Tabela 22). Tal constatação foi observada na fala de um dos delegados entrevistados:

Hoje em XXXXX gira em torno de, em média, 40 inquéritos por delegado. O delegado, primeiro, tem condições de desenvolver melhor seu trabalho porque a carga é menor. No YYYYYY tinham colegas com 400, 450 inquéritos. Então, aqui há celeridade na investigação e, com isso, você consegue desenvolver as diligências necessárias com maior celeridade e, conseqüentemente, a investigação chega ao seu termo final mais rápido e você conclui a investigação (E17).

Em sentido oposto, mas também com forte impacto na celeridade, o maior número de novos inquéritos instaurados (IPLs novos) resultou em menor tempo de duração das investigações policiais realizadas pela unidade policial ($\beta=-0,710$). Tal fato se explica por se tratar da apuração de fatos mais recentes, cuja investigação é facilitada pelo acesso às provas de modo mais rápido. De acordo com o Código de Processo Penal (1941), podem ser admitidas, como meios de prova, o exame do corpo de delito, o interrogatório do acusado, a oitiva do ofendido e das testemunhas, o reconhecimento de pessoas, a acareação, a análise de documentos, podendo ser realizadas buscas e apreensões (Nucci, 2016).

Quanto mais contemporânea for a investigação em relação aos fatos praticados, mais rapidamente a investigação pode ser encerrada, tendo em vista que, em tese, as provas estão mais suscetíveis de serem produzidas do que daqueles crimes praticados há mais tempo. O impacto de uma carga com inquéritos mais novos nos resultados de uma delegacia foi relatado por um dos entrevistados:

E aí agora não apareceu mais carga antiga. Então a gente consegue agora manter a carga até com média no máximo de três anos. A melhoria foi excepcional (E13).

No tocante ao efetivo policial, restou demonstrado que o maior número de delegados por habitante (Delegado/hab) reduz o tempo de investigação ($\beta=-0,154$). Tal constatação pode ser explicada pela atuação do delegado como figura central na atuação da polícia judiciária, responsável pela presidência dos inquéritos, prevista na Lei nº 12.830 (2013), o que foi visto na legislação levantada na pesquisa documental e refletido nas entrevistas:

Se tiver uma delegacia pequena, de pequeno porte, 1 ou 2 delegados, tendo que dividir sobreaviso, inquérito, atender ocorrências, que são flagrantes ou não, isso gera uma demanda de esforço, de atenção. E nessas delegacias você tem um esforço maior do que uma que tem quatro delegados mais cinco escrivães. Isso reflete mesmo num universo de 200, 150 inquéritos. Eu acho que o efetivo também tem uma relação direta nessa produtividade e na velocidade das investigações (E21).

Hoje, o que você tem é o delegado que centraliza a investigação e ele não tem apoio de ninguém para trabalhar, na verdade. Poucas unidades têm um grupo de trabalho dedicado (E6).

O número de dias de sobreaviso que o delegado fique impacta bastante porque isso vai influenciar (E10).

No entanto, o número de policiais, por delegado, lotados na unidade policial não foi um fator que impactou na celeridade das investigações realizadas, o que também pode ser considerado um reflexo do papel central do delegado na investigação e da falta de equipes de investigação designadas para atuar diretamente com os delegados:

Eu particularmente sou favorável à equipe de investigação porque eu sou favorável? Porque você consegue integrar mais os policiais naquela investigação. Se você dilui os inquéritos pra outros não consegue uma equipe coesa. Esse escrivão por exemplo que está atuando e os agentes que vão cumprir uma diligência específica ele vai cumprir só àquela e vai partir pra outra. E outro policial vai chegar e dar continuidade depois então ele não se envolve. Eu acho que esse envolvimento na investigação essa integração é que vai gerar voltando naquela motivação que ele vai querer identificar quem é o investigado que praticou aquele crime e chegar no final e resolver o inquérito. Eu acho que ele envolve mais na investigação por isso eu acho que pode influenciar sim na eficiência dessas investigações (E19).

Na revisão da literatura realizada não foram encontrados estudos que examinaram o efeito do número de policiais na celeridade das investigações policiais, o que foi investigado nesta pesquisa. Embora o achado de pesquisa contrarie o senso comum e a visão da maioria dos entrevistados, um dos delegados declarou que o acréscimo de policiais não afetaria a celeridade das investigações em razão da própria natureza da atividade:

Então porque a área operacional, ao contrário da área administrativa, se tu botar mais um servidor ele não produz X a mais (...) A investigação leva tempo. (...) mais dois (policiais) não significa que a investigação vai ser mais rápido duas vezes (E18).

Foi verificado que o tempo entre o recebimento da notícia crime, a análise do seu conteúdo, o seu processamento e a distribuição para instauração do inquérito policial (Tempo das NCs) é um fator significativo para a celeridade da investigação realizada ($\beta=0,164$). Ou seja, quanto maior o tempo entre o recebimento da notícia crime e a instauração da investigação, maior é o tempo de apuração do ilícito, confirmando o relatado nas entrevistas. O achado de pesquisa reforça a importância da atuação das corregedorias da Polícia Federal na triagem das notícias crime, como relatado pelos entrevistados:

A investigação que não foi bem tratada num momento inicial, ela naturalmente vai tender a durar mais. Isso também representa trabalho perdido, dinheiro desperdiçado. Então, assim, vejo que medir também a duração de todas as investigações (...) levando em conta o trabalho de corregedoria (E10).

Ainda no âmbito de atuação das corregedorias, o número de notícias crime (NC) recebidas na unidade policial também teve impacto no tempo de duração das investigações. Quanto mais notícias crime recebidas, menor o tempo de apuração, mais rápido é o trâmite do inquérito policial ($\beta=-0,158$). Como relatado na análise do modelo de regressão da Produtividade, nem todas as notícias crime são convertidas em inquéritos policiais. No entanto, as informações recebidas são analisadas, processadas e arquivadas, compondo bancos de dados de inteligência policial, que se prestam ao assessoramento das ações de polícia judiciária (Ferro Júnior, 2008). A agregação de dados oriundos nas notícias crime é capaz de auxiliar outras investigações, o que pode reduzir a necessidade de realização de diligências em inquéritos em andamento e, conseqüentemente, o seu tempo de duração, se houver o bom tratamento das informações, como informado por um dos entrevistados:

O volume de documentos recebidos (...) Tudo isso tem uma interferência no desempenho da unidade. Sem dúvida nenhuma. Mas tem um outro lado da moeda que é você fazer do limão uma limonada, que é você transformar tudo isso a favor da atividade investigativo e aí esse ponto tem uma relação direta com o último, que é a tecnologia aplicada a tudo isso (E16).

Em relação aos fatores externos às superintendências regionais e delegacias, foi constatado que o tamanho da população atendida pelas unidades policiais impacta no tempo de duração das investigações ($\beta=0,238$). Tal fato pode ser explicado pela maior dificuldade de identificar e localizar pessoas em cidades mais populosas do que em comunidades menores, o que aumenta o tempo de execução das diligências policiais, ou mesmo as inviabiliza. Estas diligências são realizadas com o objetivo de localizar e prender suspeitos ou identificar pessoas que seriam úteis para prestar informações relacionadas aos delitos apurados, o que fica mais difícil em comunidades maiores, como informado ao longo das entrevistas:

“Sem dúvida, quanto mais simples o lugar, enfim, mas numa cidade pequenininha você pergunta quem é o libanês, todo mundo sabe quem é o libanês. Se você chegar em São Paulo o libanês qual desse quarteirão, qual? Lógico que tudo isso torna mais complexo” (E25).

4.4.3 – Cota Ministerial

O terceiro modelo de regressão (Tabela 21) buscou analisar o desempenho da Polícia Federal em relação às solicitações de complementação de diligência policial, denominada “Cota Ministerial”. Foram avaliadas variáveis que poderiam ter impacto em maior ou menor número de pedidos feitos pelo Ministério Público, resultando em um modelo de regressão que explicou 24,6% da variância em relação às cotas ministeriais apresentadas. Este modelo permitiu avaliar o desempenho da Polícia Federal por meio da análise de uma das facetas do seu relacionamento com o Ministério Público, com quem possui interdependência nas atividades de investigação criminal, o que é importante de ser mensurado, conforme apontado por Lacey *et al.* (2012).

Tabela 21:

Resultados da análise de regressão para a Cota Ministerial.

Variáveis independentes	Variável dependentes: Cota ministerial	
	Coeficiente de regressão padronizado (β)	
IPLs novos	0,467**	
Carga de IPLs	-0,540**	
Delegado/hab	0,116	
Policiais por delegado	-0,134	
Modernos	-0,074	
NC	0,114	
Tempo das NCs	0,029	
População	0,151**	
Tamanho	-0,147**	
Quantidade de Municípios	-0,279**	
Celeridade	0,500**	
Produtividade	0,067	
Efetividade	0,004	
Resumo do modelo		
F (13, 594)	16,222**	
R ² ajustado	0,246	

Nota. N = 608

*p < 0,05; **p < 0,01

A carga de inquéritos policiais da delegacia teve um impacto negativo ($\beta = -0,540$) em relação à apresentação de pedidos complementas de diligência pelo Ministério Público (Cota Ministerial). As unidades policiais que tinham maior número de inquéritos em trâmite receberam menos cotas ministeriais. Uma possível explicação é a forma como se dá o trâmite dos inquéritos policiais, especialmente entre a Polícia Federal e o Ministério Público. O Código

de Processo Penal (1941) estabelece que os inquéritos policiais possuem prazo para a sua conclusão. Caso exista a necessidade de prorrogação de prazo para a conclusão das investigações policiais, a Polícia Federal deve solicitar a dilação do prazo.

Nos termos da Resolução n° 063, de 26 de junho de 2009, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (2009), após o primeiro pedido de prorrogação, realizado depois de 30 dias de instauração do inquérito, momento em que é registrado na Justiça Federal, na hipótese de novos requerimentos de prorrogação de prazo para a conclusão das investigações policiais, as solicitações devem ser encaminhados pela Polícia Federal diretamente ao Ministério Público Federal, retirando do trâmite a Vara Federal na qual o inquérito foi registrado.

Uma das justificativas citadas pelo CNJ para o estabelecimento desse trâmite é justamente a constatação de que os prazos legais para a conclusão das investigações criminais são exíguos, dado o imenso número de inquéritos policiais que se avolumam, em proporção geométrica, nas Delegacias (CNJ, 2009). Assim, é possível que o grande volume de trabalho do Ministério Público, com uma grande carga de inquéritos policiais para avaliar possíveis prorrogações de prazo, dificulte a análise qualitativa dos expedientes, o que termina por reduzir as cotas ministeriais.

Outro fator com grande impacto foi a celeridade, também utilizada como variável dependente na presente pesquisa. Conforme o modelo de regressão, as unidades que possuem maior tempo médio de duração do inquérito policial receberam, de maneira significativa, maior proporção de cotas ministeriais ($\beta=0,500$). Esse dado pode ser explicado pelo poder de fiscalização do Ministério Público (Código de Processo Penal, 1941; Constituição Federal; 1988, Lei Complementar n° 75, 1993), que deve atuar para corrigir eventuais irregularidades no curso das investigações policiais, como o excesso de prazo, por exemplo.

O número de investigações novas (IPLs novos) também foi outro fator que explicou a proporção de cotas ministeriais apresentadas pelo Ministério Público ($\beta=0,467$). Quanto maior a proporção de inquéritos novos, maior foi o número de cotas apresentada pelo Ministério Público pedindo a complementação de informações. Tal constatação pode ser explicada em razão do tempo da investigação em relação aos fatos apurados. Quanto menor for o lapso temporal entre a ocorrência do suposto fato ilícito e a sua apuração, aumenta a chance de se produzir provas e ter uma maior efetividade para sua elucidação. Assim, é possível que o interesse do Ministério Público em relação à produção de novas provas, por meio da realização de diligências complementares, seja maior em inquéritos mais novos, o que pode ser ponderado no relacionamento entre os delegados e procuradores, como apontado por um dos entrevistados:

Uma relação mais fluida com o Ministério Público (...) tendem a ganhar as investigações uma celeridade maior (...). Uma investigação morosa que demora muito tempo a probabilidade de você conseguir chegar ao final e alcançar ali a prova na materialidade e indício de autoria suficiente para se obter uma condenação futura essa probabilidade vai diminuir (E19).

O efetivo policial, a quantidade ou o tempo de serviço dos policiais não foram elementos que influenciaram o número de cotas ministeriais apresentadas. No entanto, o número de municípios atendidos (Quantidade de Municípios) pela unidade policial ($\beta=-0,279$) e o tamanho da sua área de circunscrição ($\beta=-0,147$) foram fatores que impactaram negativamente no número de cotas ministeriais apresentadas. Ou seja, quanto maior o número de cidades atendidas e maior a área de atribuição da superintendência ou da delegacia, menor a quantidade de pedidos de complementação das diligências policiais.

Uma possível explicação para tal constatação é o custo das diligências, que envolvem o pagamento de diárias para policiais com o deslocamento para outros municípios, o que, por uma questão de eficiência, deve ser feito apenas quando extremamente necessário. Assim o eventual deslocamento com destino a outro município ou a lugar longínquo da circunscrição para realização de diligências voltadas à complementação da investigação de um delito cujo objeto seja de pouca monta, como, por exemplo, o descaminho de um produto de baixo valor, tornaria a execução da cota ministerial mais onerosa do que propriamente o bem tutelado pelo direito penal, o que motivaria um menor número de cotas ministeriais. O custo é uma preocupação dos delegados que, acredita-se, pode ser compartilhada, também, por membros do Ministério Público:

Se você não vê viabilidade naquilo ali, uma viabilidade mínima, comparado com o teu custo de manutenção da máquina, alguns inquéritos são inviáveis. (..) Quanto custa uma diligência de um delegado, um agente e um escrivão deslocados para o interior do Estado para fazer uma oitiva. Você pega o salário desse servidor. Você pega o preço da gasolina. A depreciação do veículo. E aí você vai chegar ao número X e você vê que está apurando um crime que vale, em questão patrimonial, dez vezes menos do que isso, e você chega à conclusão de que não vai ter efetividade (E6).

Faz parte dessa questão da efetividade (...) tem diversas medidas que a gente pode fazer para isso. São as tratativas com os órgãos de controle e com o próprio MPF que sabem que isso daí não tem realmente uma razão de existir, que você só vai estar gastando o próprio dinheiro público, investindo numa coisa que você mesmo sabe que o resultado vai ser o arquivamento (E23).

4.4.4 – Efetividade

O último modelo de regressão (Tabela 22) buscou avaliar a efetividade da Polícia Federal, analisando as variáveis que interferem no número de investigações solucionadas. A compreensão da taxa de apuração de crimes é importante para determinar o desempenho da organização policial (Scott *et al.*, 2019). Este quarto modelo de regressão explicou 28,2% da variância em relação à efetividade da polícia judiciária da União.

Tabela 22:

Resultados da análise de regressão para a Efetividade.

Variáveis independentes	Variável dependentes: Efetividade	
	Coeficiente de regressão padronizado (β)	
IPLs novos	-0,121	
Carga de IPLs	0,113	
Delegado/hab	0,076	
Policiais por delegado	0,089	
Modernos	0,184**	
NC	-0,117	
Tempo das NCs	-0,050	
População	-0,296**	
Tamanho	0,021	
Quantidade de Municípios	0,058	
Celeridade	-0,168**	
Resumo do modelo		
F (11, 596)	22,626**	
R ² ajustado	0,282	

Nota. N = 608

*p < 0,05; **p < 0,01

A carga de trabalho e o número de inquéritos novos não foram elementos que influenciaram na solução das investigações realizadas. Apesar da literatura apontar que um maior número de policiais implica em maior taxa de apuração dos crimes (Weisburd *et al.*, 2010; Doerner & Doerner, 2012; Asif *et al.*, 2018; Agarwal *et al.*, 2019; Sinuany-Stern & Alper, 2019), tal afirmação não foi verificada nos resultados do modelo que avaliou a efetividade da Polícia Federal no exercício da polícia judiciária da União.

As unidades policiais que tinham maior proporção de policiais com menor tempo de carreira (Modernos) tiveram um melhor desempenho relacionado à efetividade das suas investigações ($\beta=0,184$). Tal achado pode ser explicado pela estrutura da carreira da Polícia Federal, como visto nas entrevistas:

Acredito em progressão piramidal na Polícia Federal. Eu acho que é um fator de acomodamento do policial é essa progressão automática com o passar do tempo. Eu acho que isso deveria acabar. Você deveria receber um salário e só progredir conforme determinados aspectos objetivos de produção, de produtividade, ou de passagem por unidades do interior enfim. Mas essa progressão automática com o passar do tempo gera o acomodamento natural (E6).

O modelo de carreira na Polícia Federal ele ficou prejudicado em termos de produtividade da nossa gestão perante a sociedade (E14).

Consoante os termos da Lei nº 11.095 (2005), a Carreira Policial Federal passou a ser composta por quatro classes, iniciando na terceira classe e tendo a classe especial como último nível. De acordo com o Decreto nº 7.014 (2009), que disciplina os requisitos e condições de promoção na Carreira Policial Federal, a avaliação de desempenho satisfatória é um dos requisitos para promoção nos cargos da Carreira Policial Federal. Assim, um policial mal avaliado ou sancionado pela corregedoria, por meio de processo disciplinar e administrativo, perde a oportunidade de progredir na carreira e, conseqüentemente, alcançar uma melhor remuneração e oportunidades de trabalho, o que causa receio nos servidores mais novos, mas não afeta os mais antigos, como apontado por um dos entrevistados:

Mas, assim, eu acho que isso também tem a ver com o conhecimento sobre as sanções que ocorrem em relação a quem não produz adequadamente. Se um policial que já tem 20 anos, ele sabe que não vai ter muitas conseqüências do não atuar dele. Ele sabe exatamente até onde ele pode. Se eu faltar, se eu não fizer isso direito, eu vou tomar uma advertência, eu vou tomar dois dias de suspensão, enquanto que o policial que está chegando tem todas as preocupações, se é aprovado no estágio probatório, de não sofrer nenhuma sanção (E3).

Esta circunstância pode explicar o fato de que as unidades da Polícia Federal que tinham um efetivo com menor tempo na carreira, contando com maior proporção de policiais posicionados na terceira ou segunda classe (Modernos), apresentaram um desempenho superior em relação à efetividade das investigações realizadas.

Na revisão de literatura realizada foram encontrados estudos que avaliaram como as características pessoais dos policiais influenciam no nível de desempenho dos policiais (Shane, 2010, 2013; Desmond *et al.*, 2020). Porém, nenhum dos estudos revisados avaliou o impacto de tais características no desempenho da organização como um todo, não tendo resultados de pesquisas que pudessem ser utilizados para interpretar o achado de pesquisa.

Porém, nas entrevistas foram apontadas possíveis explicações relacionadas às características pessoais do efetivo policial para essa diferença de produtividade, como a empolgação inicial dos policiais mais novos, o desgaste da carreira dos mais antigos e dificuldades com as novas tecnologias utilizadas nas investigações, que exigem uso intensivo de computadores e sistemas de informática, como relatado pelos entrevistados:

Aí eu fui para Redenção, Pará, em missão. Para mim foi bom. A realidade totalmente diferente, que ali a maioria são colegas novos, primeira lotação. Você vê a diferença. Eles estão animados, estão com sangue nos olhos, quando saem da academia. Isso impacta, com certeza. Você vê os colegas que estão já com pressa de aposentar, faltam pouco tempo, já estão mais cansados (E5). No momento em que nós vivemos, que as investigações, em que tudo é computador, tudo é *internet*, tudo parte do princípio de acesso à sistema de informações, impacta favoravelmente ao policial mais novo. Tem as características de cada um, mas, no grosso mesmo, de resolução de inquéritos, eu acredito que o impacto é mais favoravelmente para o mais novo (E8).

A celeridade no tramite dos inquéritos policiais foi outro fator que teve importante impacto na efetividade das atividades de polícia judiciária realizada pela Polícia Federal. As unidades que possuem menor média de tempo nas investigações apresentaram melhores resultados em relação à solução dos ilícitos apurados ($\beta=-0,168$). Fallik (2019) apurou que o menor tempo entre o crime e o início da investigação teria impacto na taxa de apuração dos ilícitos, mas não avaliou se o tempo de duração da investigação influenciaria essa taxa, o que foi confirmado na análise dos dados de desempenho da Polícia Federal. Este impacto é explicado pela maior possibilidade de obtenção de provas em fatos ilícitos praticados mais recentemente do que aqueles perpetrados há mais tempo, como apontado no seguinte trecho das entrevistas: “Isso vai influenciar naquilo que a gente falou no início, no tempo de apuração. E o tempo de apuração na eficácia” (E19).

Por fim, em relação aos fatores externos à unidade policial, foi verificado que as unidades da Polícia Federal que atendem uma população maior apresentaram menor índice de efetividade nas investigações realizadas ($\beta=-0,296$), solucionando menos crimes do que aquelas superintendências regionais ou delegacias que atendem menos habitantes.

Como verificado no modelo utilizado para avaliar a celeridade (ver Tabela 20), o tamanho da população atendida pela unidade policial afetou o tempo de duração dos inquéritos policiais. Assim, é possível que, como descrito na Seção 4.4.2, uma maior dificuldade para identificar e localizar pessoas nas circunscrições com mais habitantes também impacte na efetividade das investigações ali realizadas.

4.4.5 – Análises complementares

Após a realização das regressões e do exame dos quatro modelos obtidos, foram feitas análises complementares para obter informações que também poderiam auxiliar na análise do desempenho da Polícia Federal no exercício da função de polícia judiciária da União. Nos dados de desempenho das unidades do órgão não foi possível extrair os tipos de crimes apurados em cada uma delas. No entanto, em outro módulo do BI foi possível extrair o desempenho geral da organização na apuração dos ilícitos criminais, por tipo de crime investigado, entre os anos de 2015 e 2019.

A Tabela 23 apresenta as estatísticas descritivas do desempenho da polícia judiciária da União por tipo de crime investigado.

Tabela 23:

Estatísticas descritivas do desempenho da polícia judiciária da União por tipo de crime investigado – 2015/2019.

Tipos de crimes	Área de Atribuição	Produtividade	Celeridade	Efetividade	Cota ministerial
Fazendários	DFAZ	148.264	600,4	75,7%	21,9%
Previdenciários	DPREV	42.429	599,5	75,6%	21,9%
Ordem política e social, eleitorais, comunidades indígenas	CGDI e DASP	30.721	539,0	86,2%	17,4%
Contra o patrimônio	DPAT	23.521	412,1	37,2%	16,0%
Entorpecentes	DIREN	23.484	260,7	61,8%	13,8%
Meio ambiente e patrimônio histórico	DMAPH	20.164	544,7	89,3%	20,7%
Corrupção	DRC	10.334	857,4	87,3%	27,1%
Crimes Financeiros	SFIN	5.381	885,8	89,6%	24,0%
Crimes Cibernéticos	SRCC	2.515	625,3	64,2%	22,0%
Cometidos por policiais federais	COAIN	203	859,3	93,9%	57,1%
Direitos Humanos	DDH	185	948,7	95,2%	44,3%
Total/Média	-	307.201	569,6	74,3%	20,4%

Nota. Fonte: Ferramenta de *Business Intelligence* (BI) da Polícia Federal.

Como visualizado na Tabela 23, o maior número de inquéritos relatados (produtividade), com 48,26% das 307.201 investigações realizadas, diz respeito aos ilícitos fazendários, que consistem em crimes cometidas contra a propriedade imaterial, contra a incolumidade, a paz, a fé, a saúde, a administração e as finanças públicas, definidos no Código Penal, contra a ordem tributária, contra os serviços postais e os meios de comunicação, contra o processo licitatório, contra a propriedade material e intelectual de programas de computador e contra os direitos autorais, aos crimes de formação de cartel, de contrabando e descaminho e a outros crimes correlatos. O menor número de inquéritos relatados diz respeito aos crimes praticados contra os direitos humanos, com 0,06% das investigações realizadas entre 2015 e 2019. O grande volume de trabalho dos inquéritos que apuram crimes fazendários foi relatado por alguns delegados, como apontado nos seguintes trechos das entrevistas: “O volume de trabalho de uma DELEFAZ é absurdo” (E7) e “a DELEFAZ, que é um leque de coisas muito grande ali, isso impacta realmente (E8)”.

No tocante à celeridade, a média de duração dos inquéritos policiais foi de 569,6 dias. Observou-se que os inquéritos finalizados em menor tempo são aqueles que apuraram os crimes vinculados ao tráfico de substâncias entorpecentes, com média de duração de 260,7 dias. Possivelmente tal lapso temporal reduzido se deve ao fato de se tratar de crimes com materialidade mais fácil de ser comprovada, por meio da apreensão de drogas, do que os ilícitos que exigem maior lapso probatório para sua comprovação e identificação dos acusados. Em sentido contrário, os ilícitos que tiveram maior tempo para realização das investigações foram os crimes contra os direitos humanos (948,7 dias) e os crimes financeiros (885,8 dias), que incluem a lavagem de capitais. Tratam-se de crimes cuja investigação é mais complexa, com a realização de diligências mais elaboradas para a produção de provas, o que, provavelmente, influi no tempo de tramitação dos inquéritos policiais, como relatado por um dos entrevistados:

Por exemplo, nas investigações de entorpecentes, você tem a droga apreendida (...) você tem um tempo de investigação menor. Quando você pega uma investigação financeira mais complexa aquilo tudo pode se estender (E16).

Em relação à efetividade, se verificou que a média total é de 74,3% de resolução dos crimes apurados. Os crimes contra os direitos humanos (95,2%) e aqueles praticados por policiais federais (93,9%) foram aqueles que tiveram maior índice de solução. A alta taxa de solução pode refletir a maior preocupação do órgão com a apuração deste tipo de ilícitos, que causam grande repercussão, com alto impacto na sociedade e, no caso dos crimes praticados por policiais federais, causa prejuízo à imagem da instituição, se não forem solucionados.

Os ilícitos com menor taxa de resolução são os praticados contra o patrimônio, com 37,2%. Entre os crimes apurados contra o patrimônio estão os furtos, por exemplo, de cabos de eletricidade, mudas de plantas, material de escritório de repartições públicas, entre outros bens da União de baixo valor, aos quais a Polícia Federal está obrigada a investigar, por menor que seja a sua relevância. São crimes cuja identificação da autoria é mais difícil de ser obtida, especialmente em razão da demora na comunicação do crime, da falta de vigilância eletrônica e de testemunhas que poderiam ajudar na elucidação do ilícito, o que reduz sua taxa de solução.

No que diz respeito às cotas ministeriais, se verificou que os inquéritos que apuraram os crimes de tráfico de entorpecentes foram aqueles que demandaram menor quantidade de pedidos de complementação de diligências (13,8%), o que pode ser reflexo da produção de provas mais simples em investigações de ilícitos dessa natureza, como informado nesse estudo. Foi constatado, também, que, apesar da baixa taxa de solução de crimes contra o patrimônio, o percentual de inquéritos objeto de cota ministerial foi baixo (16,0%). Este dado reforça a tese da dificuldade de produção de provas para apurar tais ilícitos, tanto que o Ministério Público solicita, proporcionalmente, poucos pedidos de diligências complementares em comparação com aqueles com maior taxa de apuração, possivelmente por verificar pouca chance de sucesso com a realização de novas diligências.

Em sentido contrário, os crimes cometidos por policiais federais e aqueles praticados contra os direitos humanos, apesar da alta efetividade da Polícia Federal na sua solução, são os crimes com maior percentual de cotas ministeriais apresentadas. Tais registros podem ser justificados pelo alto interesse na apuração desses delitos pelo Ministério Público, por se tratar de função vinculada ao controle externo da polícia (crimes praticados por policiais) e de proteção dos interesses individuais indisponíveis, difusos e coletivos (incluindo os direitos humanos), conforme previsão da Lei complementar nº 75 (1993), lei orgânica da instituição.

Assim, quando considerado o desempenho geral da Polícia Federal, observa-se que há diferença no desempenho das investigações de cada tipo de crime. Tal achado vai ao encontro dos resultados das pesquisas revisadas, que constam no marco teórico, nas quais se verificou que o tipo de crime investigado influencia o desempenho das polícias (Weisburd *et al.*, 2010; Doerner & Doerner, 2012; Hur, 2013; Demers & Rossmo, 2015; Kuo & Shih, 2018; Vidal & Kirchmaier, 2018; Scott *et al.*, 2019) e confirma o posicionamento da maioria dos entrevistados:

O tipo de crime investigado também tem impacto. Com certeza. Por exemplo, se você tem uma carga pesada de investigações de crimes financeiros. Elas são investigações que demandam um número maior de horas de trabalho e de tempo de maturação que alguns outros tipos de

investigação. Então, é claro que, dependendo do tipo de crime em que seja a maioria dos casos, nós não vamos ter a mesma estatística que teríamos em crimes que tem um prazo mais rápido de maturação da investigação, para ou relatar o inquérito ou desencadear a fase ostensiva da operação (E4)

No entanto, em razão da falta de informação relacionada aos tipos de crimes investigados e os seus percentuais em cada uma das unidades da Polícia Federal, não foi possível utilizar tal variável nos modelos de regressão, impossibilitando avaliar o quanto tal fator influencia o desempenho das superintendências regionais e delegacias, tratando-se de uma limitação da pesquisa realizada.

Dando seguimento à pesquisa, foi realizada a comparação do desempenho das unidades policiais, por grupos, em razão das suas localizações. Foram comparados os desempenhos das unidades localizadas em fronteira e aquelas não localizadas na região fronteira. Por se tratar de dados que não apresentaram distribuição normal, foi utilizado o teste não-paramétrico de Mann-Whitney, equivalente ao teste *t* de *student*, para comparar se havia diferença significativa entre as médias de duas amostras. A Tabela 24, a seguir, descreve os resultados:

Tabela 24:

Resultados da análise do Teste de Mann-Whitney para comparação de desempenho entre unidades da Polícia Federal agrupadas em razão da localização.

Variável de agrupamento: Localização	Variáveis dependentes:		
	Produtividade	Celeridade	Efetividade
Sig.	0,685	< 0,001	< 0,001
	(U = 20525,5; p > 0,05)	(U = 10167,0; p < 0,01)	(U = 10082,0; p < 0,01)

Não houve diferença significativa de produtividade entre as unidades localizadas na fronteira e as demais unidades. No tocante à celeridade e a efetividade, foi constatada diferença significativa entre as delegacias localizadas na fronteira, que se mostraram com maior índice de solução de crimes e menor média no tempo de duração dos inquéritos policiais.

O resultado relativo à efetividade pode ser reflexo da política de lotação da Polícia Federal para os novos policiais, ocorrida, prioritariamente, em regiões de fronteira, como indicado nas entrevistas (ver trecho a seguir). E, como verificado no modelo de regressão que buscou explicar a efetividade (ver Tabela 22), as unidades com maior proporção de policiais com menos tempo no cargo (Modernos) apresentaram uma taxa de solução de crimes maior.

O efetivo por exemplo de fronteira e norte é um efetivo que recém ingresso na instituição. Então são policiais de primeira investidura e que tomaram posse nessas localidades. São policiais que chegam teoricamente e na grande maioria motivados ainda com o sonho de se realizar um ideal e um propósito mais presente mais forte dentro de si (E19).

Outrossim, as unidades localizadas na fronteira, em sua maioria, estão em municípios com menor população, distantes dos grandes centros urbanos. E, como visto no modelo de regressão da efetividade (ver Tabela 22) e no modelo de regressão que explicou a celeridade (ver Tabela 20), o maior tamanho da população atendida pela unidade policial foi uma variável que impactou, respectivamente, na diminuição da taxa de solução dos ilícitos e no aumento do tempo de tramite dos inquéritos policiais. Tais circunstancias podem explicar essa diferença de desempenho, como pode ser visualizado no trecho da entrevista transcrito a seguir.

Unidades que estão ali, via de regra fazendo fronteira com o Paraguai, Bolívia, Colômbia. Você tem muito flagrante e poucos inquéritos regulares, porque são cidades muito pequenas, com baixíssimo índice demográfico via de regra na análise dos índices que nós temos essas unidades são altamente eficientes porque elas basicamente elas atuam quando existem situações flagranciais e os outros casos em que não ocorre isso são poucos os acionamentos então são poucos inquéritos que você tem ali sendo conduzidos (E9).

O teste não-paramétrico de Mann-Whitney também foi empregado para comparar o desempenho entre aquelas unidades que são especializadas e aquelas que não possuem especialização, cujos resultados são apresentados na Tabela 25:

Tabela 25:

Resultados da análise do Teste de Mann-Whitney para comparação de desempenho entre unidades da Polícia Federal agrupadas em razão da especialização.

Variável de agrupamento: Especialização	Variáveis dependentes:		
	Produtividade	Celeridade	Efetividade
Sig.	< 0,001	< 0,001	< 0,001
	(U = 8452,5; p < 0,01)	(U = 19280,0; p > 0,05)	(U = 24063,5; p < 0,01)

Curiosamente, os índices de desempenho das unidades não especializadas, que não separam as investigações por tipo de ilícito, se mostraram melhores em relação à produtividade, celeridade e efetividade do que as unidades em que há especialização, o que contraria o senso comum e a literatura (Rumney *et al.*, 2019). Uma possível explicação é que as unidades que

possuem especialização são as superintendências regionais, localizadas nas capitais. Tal fato impacta, também, em outros fatores, como, por exemplo, o tamanho da população atendida, que é maior nas superintendências, o que também termina por influenciar no seu desempenho, como verificado neste estudo.

Outra hipótese diz respeito às informações colhidas ao longo das entrevistas, de que existem unidades em que, mesmo sendo prevista formalmente a especialização das delegacias, não há a sua observação integralmente. Essa situação dificulta a análise mais acurada acerca dos reais efeitos da especialização nos inquéritos instaurados pela Polícia Federal:

Tem lugar que não tem especialização nem nas especializadas, que são distribuídos inquéritos em geral (E23).

Dando seguimento às análises, foi realizado o teste não-paramétrico de Kruskal-Wallis para comparar o desempenho das unidades da Polícia Federal, considerando os Tribunais Regionais Federais aos quais são vinculadas, cujos resultados são apresentados na Tabela 26, a seguir:

Tabela 26:

Resultados da análise do Teste de Kruskal-Wallis para comparação de desempenho entre unidades da Polícia Federal agrupadas em razão da vinculação aos TRFs.

Variável de agrupamento: TRFs	Variáveis dependentes:		
	Produtividade	Celeridade	Efetividade
Sig.	< 0,001	0,000	0,090
Decisão	Rejeitar a hipótese nula	Rejeitar a hipótese nula	Hipótese nula

Nota. $X^2(5)$

Consoante os resultados obtidos, verificou-se que não houve diferença significativa acerca da efetividade dos inquéritos policiais, porém foram apontadas diferenças no que diz respeito à produtividade e celeridade quando comparado o desempenho das unidades agrupadas por Tribunal Regional Federal de vinculação. A análise foi complementada pelo método de comparação em pares para verificar quais unidades policiais apresentaram diferenças significativas de desempenho no tocante à vinculação aos tribunais. A Tabela 27 apresenta o resultado da comparação no tocante à produtividade:

Tabela 27:

Resultados das comparações em pares (*Pairwise*) da Produtividade das unidades da Polícia Federal por TRF vinculado

Comparação dos Tribunais	Adj. Sig.^a
TRF 5-TRF 2	1,000
TRF 5-TRF 1	1,000
TRF 5-TRF 3	0,110
TRF 5-TRF 4	0,003
TRF 2-TRF 1	1,000
TRF 2-TRF 3	0,425
TRF 2-TRF 4	0,024
TRF 1-TRF 3	0,335
TRF 1-TRF 4	0,001
TRF 3-TRF 4	1,000

Nota. Cada linha testou a hipótese nula em que as distribuições Amostra 1 e Amostra 2 são iguais. O nível de significância é ,050.

^a. Os valores de significância foram ajustados pela correção Bonferroni para vários testes.

Consoante os resultados apresentados na Tabela 27, utilizando os valores de significância ajustados pela correção de Bonferroni (Field, 2009), verificou-se que há diferença significativa apenas entre a produtividades de superintendências e delegacias vinculadas ao Tribunal Regional Federal da 4^a Região, que apresentaram melhor desempenho daquelas vinculadas ao Tribunal Regional Federal da 1^a Região, o que pôde ser apurado ao longo das entrevistas e que pode ser visualizado na Figura 5:

Sim, o Judiciário tem um impacto significativo. Posso falar porque eu trabalhei com TRF 1 e o TRF 4. Muita diferença da rapidez e da especialidade do TRF 4 (E16).

O Brasil são vários países dentro do Brasil. Então aquelas diferenças na região Norte com relação à região Sul também se incluem a diferença do Poder Judiciário. No TRF4 tem uma forma de trabalhar, o TRF1 tem uma forma diferente (E18).

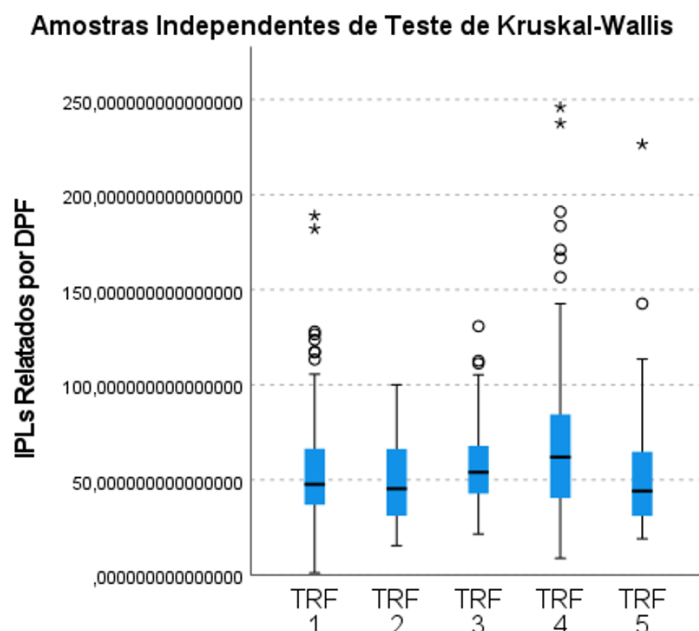


Figura 5: Amostras independentes de Teste de Kruskal-Wallis acerca da Produtividade por Tribunal Regional Federal.

A Tabela 28, a seguir, apresenta o resultado da comparação em pares (*Pairwise*) no tocante à celeridade, tendo sido verificado que as unidades vinculadas aos Tribunais Regionais da 4^a e da 3^a Região apresentaram diferenças significativas no que diz respeito à média de duração dos inquéritos policiais em relação àquelas superintendências regionais e delegacias vinculadas aos demais tribunais. Não houve diferença significativa entre os dois Tribunais Regionais Federais (TRF 3 e TRF 4). Os valores de significância foram ajustados pela correção de Bonferroni.

Tabela 28:

Resultados das comparações em pares (*Pairwise*) da Celeridade das unidades da Polícia Federal por TRF vinculado

Comparação dos Tribunais	Adj. Sig. ^a
TRF 4-TRF 3	0,742
TRF 4-TRF 1	0,000
TRF 4-TRF 5	0,000
TRF 4-TRF 2	0,000
TRF 3-TRF 1	0,000
TRF 3-TRF 5	0,000
TRF 3-TRF 2	0,000

TRF 1-TRF 5	0,003
TRF 1-TRF 2	0,006
TRF 5-TRF 2	1,000

Nota. Cada linha testou a hipótese nula em que as distribuições Amostra 1 e Amostra 2 são iguais. O nível de significância é ,050.

^a. Os valores de significância foram ajustados pela correção Bonferroni para vários testes.

A Figura 6 demonstra graficamente a diferença do tempo de tramitação dos inquéritos policiais nas unidades da Polícia Federal, conforme o Tribunal Regional Federal de vinculação:

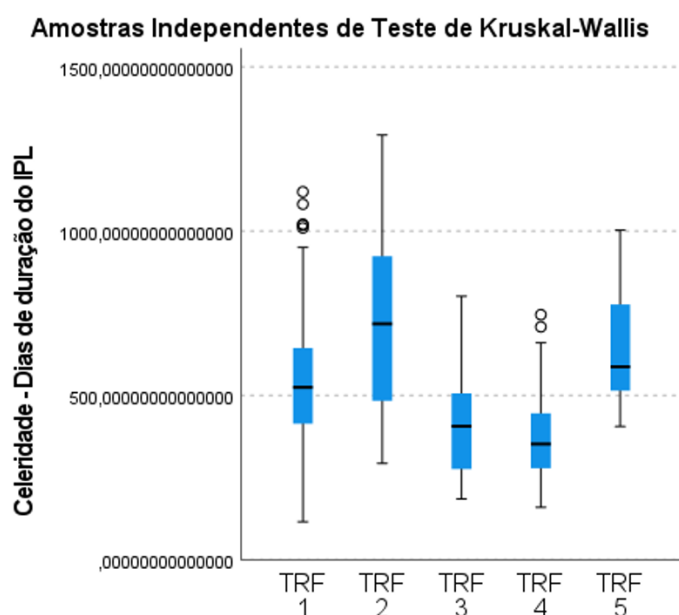


Figura 6: Amostras independentes de Teste de Kruskal-Wallis acerca da Celeridade por Tribunal Regional Federal.

Conforme exposto por Garcia (2010), Juiz Federal do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, nos procedimentos de investigação criminal, é possível que o delegado necessite realizar procedimentos para produção de provas que somente o juiz pode autorizar, como por exemplo, prisão de suspeitos, monitoramento telefônico, quebra de sigilo fiscal, bancário, de dados ou telemáticos e busca e apreensão de bens e provas, que são providências morosas e cujo tramite são pontos de estrangulamento da tramitação física dos inquéritos policiais.

O Tribunal Regional da 4ª Região foi o primeiro dos cinco tribunais a implementar o inquérito policial eletrônico, o que foi feito por meio da Resolução nº 17, de 26 de março de 2010. O Pleno do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (2019), inclusive, informou no seu site que a Resolução Pleno nº 8/2019, que trata da obrigatoriedade da tramitação de inquéritos policiais no sistema Processo Judicial Eletrônico (PJe), foi elaborada com base na experiência

do Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Deste modo, é possível que o pioneirismo da implantação do inquérito eletrônico pelo Tribunal Regional da 4ª Região tenha forte impacto no aumento da produtividade e na maior celeridade das investigações realizadas por unidades da Polícia Federal na sua área de Jurisdição, como apontado nas entrevistas:

E acho que o que basicamente foi a grande diferença nos últimos anos foi a automação. A quarta região saiu na frente com o E-PROC. E sempre foi considerado, opinião de desembargadores de outros tribunais, juízes de outras regiões, que a 4ª Região sempre foi muito avançada nessa questão, principalmente, no processo do E-PROC. Foi a que saiu na frente. E isso nós pudemos perceber (E21).

A diferença do desempenho das unidades policiais vinculadas aos Tribunais Regionais Federais da 4ª e 3ª Região talvez possa ser explicada pelo uso de tecnologia, com a virtualização dos inquéritos policiais e utilização de sistemas de informática para a sua tramitação, como o Processo Judicial Eletrônico (PJe). Ocorrendo a tramitação mais célere dos inquéritos em virtude das melhorias tecnológicas realizadas com a implantação do inquérito eletrônico, como se infere nos dados coletados, a consequência é que o menor tempo de duração das investigações tem o potencial de contribuir com uma maior efetividade das apurações, conforme sugerido por Garcia (2010) e verificado nos resultados da pesquisa realizada.

Os resultados apresentados nessa seção, obtidos no estudo quantitativo a respeito do desempenho das unidades da Polícia Federal, terceira etapa da pesquisa, possibilitou testar e identificar as variáveis que influenciam o desempenho da Polícia Federal no exercício da função de polícia judiciária da União, o que cumpre o objetivo específico “e” do presente estudo. Os dados foram obtidos com aplicação de rigorosa análise estatística, o que assegura a validade e significância dos seus resultados.

Deste modo, neste capítulo foram apresentados e discutidos os dados obtidos em todas as etapas do estudo. Foram mostrados os resultados da pesquisa documental, das entrevistas e do estudo quantitativo, elucidando como o desempenho do órgão é avaliado atualmente, como os delegados o compreendem e acreditam que poderia ser mensurado, bem como as variáveis que o afetam. Os resultados encontrados são relevantes e auxiliam na compreensão do fenômeno estudado, o desempenho policial, permitindo identificar e descrever os fatores que o influenciam, como proposto no objetivo geral desta pesquisa. A seguir, no próximo capítulo, serão expostas as considerações finais, bem como as limitações da pesquisa. Também é oferecida uma agenda de pesquisa para estudos futuros a respeito do tema.

5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

Sob a perspectiva da NPM, a literatura aponta que avaliar o desempenho é fundamental para a melhoria dos serviços prestados e para que as organizações públicas prestem contas à sociedade. Como uma organização que presta serviços públicos e utiliza recursos oriundos do Erário, a polícia não está isenta da obrigação de gerar resultados e apresentá-los. No entanto, como visto neste estudo, o país carece de indicadores e dados para aferir o desempenho das suas polícias e a realização de estudos a respeito das organizações policiais no Brasil é incipiente.

Por meio da revisão sistemática da literatura realizada para a elaboração do presente estudo, foi possível constatar que o fenômeno desempenho policial tem sido muito pesquisado no mundo, especialmente na América do Norte, Europa e Ásia. O tema foi objeto de variadas pesquisas ao longo da última década, com o emprego de diferentes metodologias e abordagens. Os artigos analisados reproduziram a complexidade, heterogeneidade e diversidade do desempenho policial (Carter *et al*, 1993; Vollard, 2003), refletindo os diferentes contextos e atividades desempenhadas pelas diversas polícias que foram objeto dos estudos.

Diante de tal complexidade, verificou-se que não existe uma única teoria sobre o desempenho policial, mas sim muitas maneiras para estudá-lo. Assim, o caminho para realizar pesquisas sobre o fenômeno é identificar conjuntos de variáveis específicas, aplicadas às atividades realizadas pelas polícias, de acordo com as suas atribuições e peculiaridades (Dooren, 2005), consoante a dimensão do desempenho que se pretenda estudar (Maslov, 2014).

Como visto na revisão de literatura, não se poderia simplesmente utilizar modelos de avaliação de desempenho de outras organizações para avaliar as atividades desenvolvidas pela Polícia Federal, devendo ser elaborada metodologia própria, com a utilização de conjunto de

variáveis específico que se adequa às suas tarefas e atribuições do órgão (Rogerson, 1995; Hoque *et al.*, 2004; Dooren, 2005; Holmes *et al.*, 2006). Neste contexto, o presente trabalho consistiu do levantamento de dados da Polícia Federal que permitiram avaliar o seu desempenho, com métodos e variáveis adequados ao seu contexto.

Foi realizada pesquisa qualitativa e quantitativa, com triangulação dos métodos, buscando identificar e descrever os fatores que influenciam o desempenho da Polícia Federal, uma das principais polícias brasileiras. O estudo abarcou as atividades de polícia judiciária realizadas pelo órgão, sua principal atribuição, de suma importância para a repressão aos ilícitos criminais, especialmente a corrupção e a criminalidade organizada.

A primeira etapa, realizada por meio de pesquisa documental, permitiu o alcance dos objetivos específicos “a” (identificar como é realizada a atividade de polícia judiciária da União na Polícia Federal) e “b” (analisar como se dá a avaliação do desempenho da Polícia Federal no exercício da polícia judiciária da União). Do exame da documentação foi possível demarcar a atividade-chave realizada pela polícia judiciária da União: a investigação criminal formalizada por meio do inquérito policial, bem como verificar que o desempenho desta atividade é atualmente aferido por três indicadores relacionados à conclusão de inquéritos. Também foi verificado que os dados de desempenho são disponibilizados de modo agregado, por unidade da Federação, o que dificulta o conhecimento acerca do desempenho individual das unidades da Polícia Federal. Restou constatado que há um grande espaço para melhoria da avaliação e da gestão do desempenho do órgão.

Por meio das entrevistas, segunda etapa do estudo, foi possível cumprir os objetivos específicos “c” (identificar como o tema é percebido por Delegados de Polícia Federal, responsáveis pela direção das atividades do órgão e pela condução da investigação criminal) e “d” (levantar fatores e variáveis que, na visão dos Delegados de Polícia Federal, impactam no desempenho do órgão). Na percepção dos delegados entrevistados, o conceito do desempenho da polícia judiciária da União é bem diversificado e deve considerar vários fatores.

Foram relatadas seis vertentes de como este desempenho pode ser definido (conclusão de inquéritos, impacto na criminalidade, condenações dos investigados pela Justiça, quantidade das ações realizadas nas investigações, atendimento das expectativas dos cidadãos e qualidade de vida dos profissionais que atuam na Polícia Federal). Também foram levantadas críticas a respeito de como o desempenho tem sido mensurado, bem como apontadas formas de como ele poderia ser medido e variáveis que poderiam impactá-lo.

Por fim, por meio da realização do estudo quantitativo, foi possível o atingimento do objetivo específico “e” (testar e identificar variáveis que influenciam e explicam o desempenho da Polícia Federal, no exercício da Polícia Judiciária da União). Verificou-se que a produtividade se mostrou significativamente afetada pelo volume de trabalho existente nas unidades policiais (carga de IPLs, número de investigações novas, quantidade de flagrantes lavrados e notícias crime recebidas). A celeridade das investigações também foi influenciada pela carga de trabalho, assim como pelo número de delegados, tempo de análise das notícias crime pela corregedoria e tamanho da população atendida pela unidade policial.

Além da carga de inquéritos e do número de investigações novas, o tamanho da circunscrição e da população, a quantidade de municípios atendidos e a celeridade das investigações tiveram impacto no volume de cotas apresentadas pelo Ministério Público. A proporção de policiais mais modernos na unidade, o tempo de análise das notícias crime e a celeridade nas apurações foram considerados fatores decisivos para a efetividade das investigações.

Também foi verificado que os tipos de crimes, a localização na fronteira e o Tribunal Regional Federal ao qual a unidade é vinculada impactou no desempenho de superintendências e delegacias, enquanto que o estabelecimento de especialização na unidade não foi um fator de melhoria do desempenho. Assim, no conjunto, cada uma das etapas permitiu o alcance do objetivo geral da pesquisa, que foi o de identificar e descrever os fatores que influenciam o desempenho da Polícia Federal no exercício da função de Polícia Judiciária da União.

A contribuição mais relevante deste trabalho refere-se ao levantamento de dados e o emprego de variáveis que podem ser utilizadas para analisar o desempenho das polícias judiciárias brasileiras, de acordo com as suas peculiaridades e atividades realizadas, buscando uma teorização específica, que contemple outros aspectos além dos já conhecidos nos estudos sobre o desempenho de outras organizações policiais e de outras entidades públicas ou privadas, suprimindo uma lacuna da literatura nacional.

E, sob este aspecto, destaca-se a originalidade e ineditismo do presente trabalho de pesquisa, com a utilização e testagem de variáveis para tentar explicar os fatores que influenciam na apresentação de cotas ministeriais, o que não foi verificado em pesquisas realizadas anteriormente. Na relação da polícia com o Ministério Público, o que é mais comum de ser examinado e questionado é a proporção entre o número de denúncias apresentadas perante o Poder Judiciário e o quantitativo de inquéritos arquivados.

Como limitações desta pesquisa, pode-se apontar a realização de entrevistas apenas com Delegados de Polícia Federal, não tendo sido colhida o entendimento de outros atores internos e externos da Polícia Federal, que poderiam colaborar com outra visão acerca das atividades desempenhadas pelo órgão no exercício da função de polícia judiciária da União. Tal recorte metodológico se deu em razão da priorização em se ouvir aqueles que possuem papel central na realização da atividade de investigação criminal, como verificado na pesquisa documental, primeira etapa do estudo.

Outra limitação diz respeito à não utilização, no estudo quantitativo, de algumas das variáveis indicadas pela literatura ou que tenham emergido das entrevistas, o que ocorreu em razão da falta de dados que pudessem ser utilizados para testar os seus efeitos no desempenho da polícia judiciária da União. No estudo quantitativo realizado foi aplicado o máximo de variáveis independentes possível, tendo sido empregadas aquelas que tinham dados registrados e disponíveis para serem utilizados.

Se propõe o estabelecimento de agenda de pesquisa a respeito do desempenho das polícias brasileiras que possam contemplar outros aspectos do desempenho da polícia judiciária da União, relatados pelos Delegados de Polícia Federal nas entrevistas, como, por exemplo, o impacto na criminalidade, o índice de condenação de investigados, o atendimento das expectativas dos cidadãos e a qualidade de vida dos profissionais que atuam nas investigações.

De igual maneira, para superar as limitações do estudo, propõe-se que sejam realizadas pesquisas que contemplem o olhar de outros atores do sistema de justiça criminal acerca do desempenho da Polícia Federal, como o Poder Judiciário e o Ministério Público, bem como dos demais servidores e da população. Sugere-se, também, o levantamento de dados que possam ser utilizados para testar as variáveis indicadas pela literatura e aquelas sugeridas pelos entrevistados, mas que não foram testadas nesta pesquisa. A análise destas variáveis tem o potencial de ampliar o conhecimento acerca do desempenho da polícia judiciária da União.

Estabelecer uma agenda de pesquisa a respeito do desempenho de organizações policiais brasileiras, em especial, das polícias judiciárias, pode contribuir para o suprimento de importante lacuna da literatura nacional. Além disso, a realização de estudos a respeito do desempenho dessas organizações tem o potencial de levantar informações que podem ser utilizadas para incrementar a qualidade dos serviços prestados, o que atenderia a demanda da sociedade pela prestação do serviço de segurança pública de qualidade.

REFERÊNCIAS

- Agarwal, P., Hunt, K., Zhuang, J., Sarkar, B., Sarkar, A. & Sharma, R. (2019). An exploratory analysis for performance assessment of state police forces in India: an eclectic approach. *Operational Research*, 1-27.
- Akdogan, H. (2012). The efficiency of police stations in the city of Ankara: An application of data envelopment analysis. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 35(1), 25–38.
- Alach, Z. (2017). Towards a standard conceptual typology of public sector performance measurement. *Kōtuitui: New Zealand Journal of Social Sciences Online*, 12(1), 56–69.
- Albuquerque, J. L. C. (2008). Imigração em territórios fronteiriços. In: *VI Congresso Português de Sociologia - mundos sociais: saberes e práticas*. Universidade Nova de Lisboa: Lisboa.
- Alda, E. & Dammert, L. (2019). Weathering the Storm! The effects of the external environment on police efficiency in Peru. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 42(6), 1124–1140.
- Amaral, B. G. (2019). A Investigação Policial na Inglaterra e no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*, 10(2), 267-301.
- Andersen, L. B., Boesen, A., Pedersen, L. H. (2016). Performance in public organizations: Clarifying the conceptual space. *Public Administration Review*, 76(6), 852-862.
- Anselmo, M. A. (2015). A presidência do inquérito policial e a requisição de diligências. *Consultor Jurídico* (São Paulo. Online). Recuperado de <https://www.conjur.com.br/2015-set-15/academia-policial-presidencia-inquerito-policial-requisicao-diligencias>.
- Arantes, R. B., & Cunha, L. G. S. (2003). Polícia Civil e Segurança Pública: Problemas de Funcionamento e Perspectivas de Reforma, in Sadek, M. T. (org.), *Delegados de Polícia*. São Paulo, Sumaré, 96-139.
- Aristovnik, A., Seljak, J. & Mencinger, J. (2013). Relative efficiency of police directorates in Slovenia: A non-parametric analysis. *Expert Systems with Applications*, 40(2), 820–827.
- Aristovnik, A., Seljak, J. & Mencinger, J. (2014). Performance measurement of police forces at the local level: A non-parametric mathematical programming approach. *Expert Systems with Applications*, 41(4), 1647–1653.
- Asif, M., Shahzad, M., Awan, M. U. & Akdogan, H (2018). Developing a structured framework for measuring police efficiency. *International Journal of Quality and Reliability Management*, 35 (10), 2119–2135.

- Azevedo, R. G. & Vasconcellos, F. B. (2011). O inquérito policial em questão: situação atual e a percepção dos delegados de polícia sobre as fragilidades do modelo Brasileiro de investigação criminal. *Sociedade e Estado*, 26(1), 59-75.
- Bakkalbasi, N., Bauer, K., Glover, J. & Wang, L. (2006). Three options for citation tracking: Google Scholar, Scopus, and Web of Science. *Biomed. Digit. Libr.*, 3(7).
- Ballesteros, P. R. (2014). Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 8(1), 6-22.
- Barberis, P. (1998), The New Public Management and a New Accountability. *Public Administration*, 76(3), 451-470.
- Barbosa, E. S. (2010). Funções de polícia: o que faz a Polícia Federal brasileira? *Revista Brasileira de Ciências Policiais*, 1(1), 181-212.
- Barbosa, E. S. (2011). O devido processo penal e as garantias do contraditório e da ampla defesa no inquérito policial. *Sistema Penal & Violência*, 3(1), 74-88.
- Bardin, L. (2010) *Análise de conteúdo*. Tradução de Luís Antero Reta e Augusto Pinheiro. Edições 70.
- Barlage, M., Van Den Born, A., Van Witteloostuijn, A. & Graham, L. (2014). Estimating public performance bias through an MTMM model the case of police performance in 26 European countries. *Policy Studies*, 35(4), 377-396.
- Barrett, B. J., Peirone, A. & Cheung, C. H. (2019). Spousal Violence and Evaluations of Police Performance in Canada: Does Police Contact Matter? *Journal of Family Violence*, 34(3), 199–211.
- Barton, H. & Beynon, M. J. (2011). Targeted criteria performance improvement: An investigation of a " most similar " UK police force. *International Journal of Public Sector Management*, 24(4), 356–367.
- Barton, H. & Valero-Silva, N. (2013). Policing in partnership: a case study in crime prevention. *International Journal of Public Sector Management*, 26(7), 543–553.
- Beato Filho, C. C. (1999). Políticas públicas de segurança e a questão policial. *São Paulo em Perspectiva*, 13(4), 13-27.
- Beato Filho, C. C. (2001). Informação e Desempenho policial. *Teoria & Sociedade (UFMG)*, 7, 117-150.
- Bengochea, J. L. P., Guimarães, L. B., Gomes, M. L., & Abreu, S. R. (2004). A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. *São Paulo em Perspectiva*, 18(1), 119-131.

- Boivin, R. & Cordeau, G. (2014). Do Web surveys facilitate reporting less favourable opinions about law enforcement? *Security Journal*, 30(2), 335-348.
- Boni, V. & Quaresma, S. J. (2005). Aprendendo a Entrevistar: como fazer entrevistas em ciências sociais. *Revista Eletrônica dos Pós-graduandos em Sociologia Política da UFSC*, 2(1), 68-80.
- Bouranta, N., Siskos, Y & Tsotsolas, N. (2015). Measuring police officer and citizen satisfaction: comparative analysis. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 38(4), 705-721.
- Braga, N. (1987). The decision-making process in Brazilian organizations. *Brazilian Journal of Public Administration*, 21(3), 35-57.
- Brunetto, Y. & Farr-Wharton, R. (2003). The commitment and satisfaction of lower-ranked police officers: Lessons for management. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 26(1), 43-63.
- Butterfield, R., Edwards, C. & Woodall, J. (2004). The new public management and the UK police service: The role of the police sergeant in the implementation of performance management. *Public Management Review*, 6(3), 395-415.
- Campos, C. J. G. (2004). Método de análise de conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. *Revista Brasileira de Enfermagem*, 57(5), 611-614.
- Cano, I. & Duarte, T. L. (2014). As corregedorias dos órgãos de segurança pública no Brasil. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 8(2), 84-108.
- CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. *Critérios de classificação Qualis-Ensino*. (n.d.). Recuperado de https://www.capes.gov.br/images/stories/download/avaliacaotrienal/Docs_de_area/qualis/ensino.pdf.
- Caputo, T., McIntyre, M. L., Wang, L. M. Y., & Hodgkinson, T. (2018). Assessing what police officers do “on the job”: toward a “public values” approach. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 41(1), 70-83.
- Cardoso, A. R. (2011). O Crime Organizado Transnacional: Um Estudo Introdutório da Questão na Perspectiva da Teoria da Interdependência. *Revista Eletrônica Direito e Política*, 6(1), 1-24.
- Carmona, S. & Grönlund, A. (2003). Measures vs actions: the balanced scorecard in Swedish Law Enforcement. *International Journal of Operations & Production Management*, 23(12), 1475-1496.

- Carter, N., Klein, R. & Day, P. (1993). How Organizations measure success: *The use of performance indicators in government*. London: Routledge.
- Chen, C. M., Lee, H. T., Chen, S. H. & Tsai, T. H. (2014). The police service quality in rural Taiwan: A comparative analysis of perceptions and satisfaction between police staff and citizens, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 37(3), 521-542.
- Cihan, A. (2014). Social disorganization and police performance to burglary calls: A tale of two cities. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 37(2), 340–354.
- Cihan, A. (2015). Examining the neighborhood effects on police performance to assault calls. *Police Practice and Research*, 6(5), 391–401.
- Collier, P. (1998). Operations and Accountability: the role of performance indicators, financial devolution and strategy in the management of a police force. *International Journal of Police Science and Management*, 1(1), 81-93.
- Collier, P. (2001). The power of accounting: a field study of local financial management in a police force. *Management Accounting Research*, 12(4), 465-486.
- Costa, A. T. (2014). Criação da base de indicadores de investigação de homicídios no Brasil. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 8 (2), 164-172.
- Costa, A. T. & Grossi, B. C. (2007). Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do Fundo Nacional de Segurança Pública. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 1(1), 6-20.
- Davis, R. C. (2012). *Selected international best practices in police performance measurement*. Santa Monica, CA: RAND Corporation.
- Demers, S. (2019). More canadian police means less crime. *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, 61(4), 69–100.
- Demers, S. & Rossmo, D. (2015). Simpson's paradox in canadian police clearance rates. *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, 57(3), 424–434.
- den Heyer, G. (2011). New public management: A strategy for democratic police reform in transitioning and developing countries. *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, 34(3), 419–433.
- Desmond, J. S., Reysn, B. W., Frank, J., Klahm IV, C. F. & Henson, B. (2020). Police Productivity and Performance Over the Career Course: A Latent Class Growth Analysis of the First 10 Years of Law Enforcement. *Police Quarterly*, 23(3), 333-367.

- Dick, G. P. M. (2011). The influence of managerial and job variables on organizational commitment in the police. *Public Administration*, 89(2), 557–576.
- Doerner, W. M. & Doerner, G. M. (2012). Police accreditation and clearance rates. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 35(1), 6–24.
- Dooren, W. (2005). What Makes Organizations Measure? Hypotheses on the Causes and Conditions for Performance Measurement. *Financial Accountability & Management*, 21(3), 363-383.
- Drake, L. M. & Simper, R. (2005). Police efficiency in offences cleared: An analysis of English “Basic command units”. *International Review of Law and Economics*, 25(2), 186-208.
- Duarte, R. (2004). Entrevistas em pesquisas qualitativas. *Educar em Revista*, (24), 213-225.
- Dunleavy, P. & Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. *Public Money and Management*, 14(3), 9–16.
- Durante, M. & Borges, D. (2011). Avaliação e desempenho em segurança pública. In: *Indicadores de Desempenho em Segurança Pública*. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 63-86.
- ENANPAD – Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (2020). *Chamada de Trabalhos n° 04/2020*. Recuperado de http://www.anpad.org.br/files_up/2020/1/106/20200129143038_Chamada_Trabalhos_EnANPAD_PO_OF_.pdf.
- Fadul, É., Coelho, F. S., Costa, F. L. & Gomes, R. C. (2014). Administração pública no Brasil: reflexões sobre o campo de saber a partir da Divisão Acadêmica da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (2009-2013). *Revista de Administração Pública*, 48(5), 1329-1354.
- Fallik, S. W. (2019). How long does it take? An exploration of the time between case assignment and a detective’s first investigative activity. *Police Practice and Research*, 20(2), 185-200.
- Faria, C. A. P. (2005). A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 20(59), 97-110.
- Fegley, T. & Bostaph, L. G. (2018). Is bigger better? An analysis of economies of scale and market power in police departments. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 41(5), 578–592.
- Fernandes Junior, L., Farias, J. J., Costa, R. F. R. & Lima, F. S. (2017). La criminalidade no Brasil: avaliação do impacto dos investimentos públicos e dos fatores socioeconômicos. *Espacio Abierto*, 26(2), 219-243.

- Ferrandino, J. (2012). The Comparative Technical Efficiency of Florida Campus Police Departments. *Criminal Justice Review*, 37(3), 301–318.
- Ferrandino, J. (2014). The Relationship Between Police Minority Equity Levels and Performance Outcomes. *Journal of Ethnicity in Criminal Justice*, 12(2), 69–92.
- Ferreira, B. A. A. & Rigueira, A. L. (2013). Os indicadores-chave de desempenho como aliados da análise criminal. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 7(2), 68-88.
- Ferro Júnior, C. M. (2008). *A Inteligência e a Gestão da Informação Policial*. Brasília: Fortium.
- Field, A. (2009). *Descobrimo a estatística usando o SPSS*. Tradução Lorí Viali. – 2. ed. – Porto Alegre: Artmed.
- Figueira, M. G. (2015). Proposta de uma matriz de indicadores para as ações de gestão de informação da SENASP. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 9(2), 110-128.
- Fink, A. (2014). *Conducting Research Literature Reviews: From Paper to the Internet*, Sage Publications, London.
- Gallagher, C., Maguire, E. R., Mastrofski, S. D. & Reisig, M. D. (2001). The Public Image of the Police. *Final Report to The International Association of Chiefs of Police by the Administration of Justice Program*, George Mason University.
- Garcia, S. R. T. (2010). Processo Criminal Eletrônico na Justiça Brasileira. *VIII Seminário Internacional de Gestão Judicial*. Brasília, DF, Brasil, 7. Recuperado de https://w1.cejamericas.org/Documentos/ponenciasVIIIgestion/Semiario_Gestao_Brasilia_Port_ppt.pdf
- García-Sánchez, I. M., Rodríguez-Domínguez, L. & Parra-Domínguez, J. (2013). Evaluation of the efficacy and effectiveness of the Spanish security forces. *European Journal of Law and Economics*, 36(1), 57-75.
- Gilling, D. (2014). Reforming police governance in England and Wales: managerialisation and the politics of organisational regime change. *Policing & Society*, 24(1), 81-101.
- Gomes, P., & Mendes, S. (2013). Performance measurement and management in Portuguese law enforcement. *Public Money & Management*, 33(1), 31–38.
- Gomes P., Mendes, S. & Carvalho, J. (2010). O Balanced Scorecard como instrumento de medida de desempenho das forças policiais – estudo de casos. *Economia Global e Gestão*, 15(2), 91–114.
- González-Pereira, B., Guerrero-Bote, V. P. & Moya-Anegón, F. (2010). A new approach to the metric of journals scientific prestige: The SJR indicator. *Journal of Informetrics*, 4(3), 379–391.

- Grateron, I. R. G. (1999). Auditoria de gestão: utilização de indicadores de gestão no setor público. *Caderno de Estudos*, (21), 1-18.
- Gundhus, H. O. I. (2017). Discretion as an Obstacle: Police Culture, Change, and Governance in a Norwegian Context. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 11(3), 258–272.
- Hadad, Y., Keren, B. & Hanani, M. Z. (2015). Combining data envelopment analysis and Malmquist Index for evaluating police station efficiency and effectiveness. *Police Practice and Research: An International Journal*, 16(1), 5–21.
- Hair, J.F., Tatham, R.L., Anderson, R.E. & Black, W. (2009). *Análise Multivariada de Dados*, Tradução: Adonai Schlup Sant'Anna. 6ª Edição. ed: Bookman.
- Hjortskov, M. (2017). Priming and context effects in citizen satisfaction surveys. *Public Administration*, 95(4), 912–926.
- Ho, A. T. & Wonhyuk, C. (2017). Government Communication Effectiveness and Satisfaction with Police Performance: A Large-Scale Survey Study. *Public Administration Review*, 77(2), 228–239.
- Hodgkinson, T., Caputo, T. & McIntyre, M. L. (2019). Beyond crime rates and community surveys: A new approach to police accountability and performance measurement. *Crime Science*, 8(13), 1-7.
- Holmberg, L. (2014). Scandinavian police reforms: can you have your cake and eat it, too? *Police Practice and Research: An International Journal*, 15(6), 447–460.
- Holmes, J., Piñeres, S. G. & Kiel, D. (2006). Reforming Government Agencies Internationally: Is There a Role for the Balanced Scorecard? *International Journal of Public Administration*, 29(12), 1125-45.
- Hood, C. (1995). The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2–3), 93–109.
- Hoque, Z., Arend, S. & Alexander, R. (2004). Policing the police service: A case study of the rise of "new public management" within an Australian police service. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 17(1), 59-84.
- Hur, Y. (2013). Racial diversity, is it a blessing to an organization? Examining its organizational consequences in municipal police departments. *International Review of Administrative Sciences*, 79(1), 149–164.
- Indarti, E. (2020). Strengthen security and public order: Accountability management in improving the quality of law enforcement. *Academic Journal of Interdisciplinary Studies*, 9(2), 82–88.

- Jiang, S., Sun, I. Y. & Wang, J. (2012). Citizens' satisfaction with police in Guangzhou, China. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 35(4), 801-821.
- Julnes, P. & Holzer, M. (2001). Promoting the utilization of performance measures in public organizations: an empirical study of factors affecting adoption and implementation. *Public Administration Review*, 61(6), 693-708.
- Kai-ting, M. C. (2012). Development and impacts of a new performance management system in the Hong Kong police force. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 35(3), 468-490.
- Keel, T. G., Jarvis, J. & Muirhead, Y. E. (2009). An Exploratory Analysis of factors Affecting Homicide Investigations. *Homicide Studies*, 13(1), 50-68.
- Kiedrowski, J., Petrunik, M., Macdonald, T. & Melchers, R. (2013). *Canadian Police Board Views on the Use of Police Performance Metrics*. Ottawa: Public safety Canada.
- Knight, G. M. (2017). The impact of loose coupling on police effectiveness. *Australian and New Zealand Journal of Criminology*, 50(2), 269-281.
- Koper, C. S., Lum, C. & Hibdon, J. (2016). The Uses and Impacts of Mobile Computing Technology in Hot Spots Policing. *Evaluation Review*, 39(6), 587-624.
- Kovalchik, S. A., Herberman, E., Mugg, K. & Jackson, B. A. (2017). Developing Outcome Measures for Criminal Justice Information Sharing: A Study of a Multi-Jurisdictional Officer Notification System for Policing Sex Offenders in Southern California. *American Journal of Criminal Justice*, 42(2), 275-291.
- Kumar, S. & Kumar, S. (2013). Does modernization improve performance: evidence from Indian police. *European Journal of Law and Economics*, 39(1), 57-77.
- Kuo, S. & Shih, Y. (2018). An Evaluation of a Community-Oriented Policing Program in Taiwan. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 62(7), 2016-2044.
- Lacerda, R. T., Ensslin, L. & Ensslin, S. R. (2012). Uma análise bibliométrica da literatura sobre estratégia e avaliação de desempenho. *Gestão e Produção*, 19(1), 59-78.
- Lacey, D., Cuganesan, S., Goode, S. & Jacobs, K. (2012). Celebrating adversity: Inter-organizational dependence and public sector performance reporting in the Australian federal police. *Public Administration*, 90(2), 393-411.
- Lai, Y. & Zhao, R. (2018). The impacts of neighborhood context on residents' satisfaction with police services in metropolitan Taipei: A multilevel approach. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 41(2), 276-291.

- Lapsley, I. (2008). The NPM agenda: Back to the future. *Financial Accountability and Management*, 24(1), 77-96.
- Lee, J., Lee, J. & Hoover, L. T. (2017). What Conditions Affect Police Response Time? Examining Situational and Neighborhood Factors. *Police Quarterly*, 20(1), 61–80.
- Lelandais, I. & Bodson, J. (2007). *Mesure de la performance policière: expériences internationales*, Montréal, Centre international pour la prévention de la criminalité.
- Lombardo, R. M., Olson, D. & Staton, M. (2010). The Chicago Alternative Policing Strategy: A reassessment of the CAPS program. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 33(4), 586–606.
- Mabila, N. O., Dorasamy, N. & Wallis, M. (2014). Job satisfaction in the royal Swaziland police service. A case study of manzini and hohoho regions. *Problems and Perspectives in Management*, 12(3), 16–25.
- Machado, B. A., Zackseski, C., & Raupp, R. M. (2016). Tempos da investigação: o transcurso do inquérito policial no sistema de justiça federal. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, 124, 143-181.
- Mackenzie, S. & Hamilton-Smith, N. (2011). Measuring police impact on organised crime: Performance management and harm reduction. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 34(1), 7–30.
- Madan, M. & Nalla, M. K. (2015). Exploring citizen satisfaction with police in India: The role of procedural justice, police performance, professionalism, and integrity. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 38(1), 86–101.
- Madeira, L. M., & Rodrigues, A. B. (2015). Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011. *Revista de Administração Pública*, 49(1), 3-21.
- Mafanya, N., & Matsiliza, N. S. (2016). Performance Management Practices in the South African Police Service in the Western Cape, South Africa. *Journal of Social Sciences*, 46(1), 22–28.
- Maguire, E. R. (2004). *Police departments as learning laboratories. Ideas in American Policing*, n°. 6. Washington, DC: Police Foundation.
- Maillard, J. (2018). Police performance regimes and police activity: Compstat in Paris and London compared. *European Journal of Criminology*, 15(5), 589–608.
- Maillard, J. & Savage, S. P. (2012). Comparing performance: the development of police performance management in France and Britain. *Policing & Society*, 22(4), 363–383.

- Maillard, J. & Savage, S. P. (2018). Policing as a performing art? The contradictory nature of contemporary police performance management. *Criminology & Criminal Justice*, 18(3), 314-331.
- Mann, M. (2016). New public management and the ‘business’ of policing organised crime in Australia. *Criminology & Criminal Justice*, 17(4), 382–400.
- Manzini, E. J. (2012). Uso da entrevista em dissertações e teses produzidas em um programa de pós-graduação em educação. *Revista Percurso – NEMO*, 4(2), 149- 171.
- Martínez-Ferrer, B., Vera, J. A., Musitu, G. & Montero-Montero, D. (2018). Trust in Police and Fear of Crime among Young People from a Gender Perspective: The Case of Mexico. *Violence and Gender*, 5(4), 226–232.
- Maslov, A. (2014). *Measuring the performance of the police: The perspective of the public*. Public Safety Canada.
- Mason, D., Hillenbrand, C. & Money, K. (2014). Are Informed Citizens More Trusting? Transparency of Performance Data and Trust Towards a British Police Force. *Journal of Business Ethics*, 122(2), 321–341.
- Mathiasen, D. G. (1999). The new public management and its critics, *International Public Management Journal*, 2(1), 90-111.
- Mayston, D. (1985) Non-profit performance indicators in the public sector. *Financial Accountability & Management*, 1(1), 51-73.
- Medeiros, M. A. (2004). Aspectos institucionais da unificação das polícias no Brasil. *Dados*, 47(2), 271-296.
- Meier, K., & O'Toole, L. (2002). Public Management and Organizational Performance: The Effect of Managerial Quality. *Journal of Policy Analysis and Management*, 21(4), 629-643.
- Mendes, R. L. T. (2008). A invenção do inquérito policial brasileiro em uma perspectiva histórica comparada. *Revista da SJRJ*, 22(1), 147-169.
- Miranda, L. H. N. A. (2016). O valor probatório do inquérito policial. *De jure*, 15(27), 247-280.
- Mirzer, M. L. (1996). Policing supervision in the 21st century. *FBI Law Enforcement Bulletin*, 65, 6–10.
- Moore, M. H. & Braga, A. (2003). The “Bottom Line” of Policing: What Citizens should Value (and Measure!). *Police Performance*, Police Executive Research Forum.
- Moraes, R. F. M. (2017). A Defesa no Inquérito Policial. *Revista de Direito de Polícia Judiciária*, 1(2), 49-100.

- Murphy, P., Eckersley, P. & Ferry, L. (2017). Accountability and transparency: Police forces in England and Wales. *Public Policy and Administration*, 32(3), 197-213.
- Naim, M. (2006). *Ilícito: O ataque da pirataria, da lavagem de dinheiro e do tráfico à economia global*. 1 Ed. Rio de Janeiro: Zahar.
- Neyroud, P. (2008). Past, Present and Future Performance: Lessons and Prospects for the Measurement of Police Performance, *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 2(3), 340–348.
- Nucci, G. S. (2016). *Código de Processo Penal comentado*. 15. Ed. Rev. atual. e ampl., Rio de Janeiro: Forense.
- Oliveira, M. V. B. N. & Machado, B. A. (2018). O fluxo do sistema de justiça como técnica de pesquisa no campo da segurança pública. *Revista Direito e Práxis*, 9(2), 781-809.
- Oliveira Junior, A. (2011). Dá para confiar nas polícias? Um estudo sobre confiança e percepção social da polícia no Brasil. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 5(2), 6-22.
- O'Toole, L., & Meier, K. (1999). Modeling the Impact of Public Management: Implications of Structural Context. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 9(4), 505-526.
- O'Toole, L., & Meier, K. (2015). Public Management, Context, and Performance: In Quest of a More General Theory, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 237–256.
- Pacelli, E. (2018). *Curso de processo penal*. 22. ed. 22, rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas.
- Pare, P. (2014). Indicators of Police Performance and Their Relationships with Homicide Rates Across 77 Nations. *International Criminal Justice Review*, 24(3), 254–270.
- Pasha, O. (2018). Can Performance Management Best Practices Help Reduce Crime? *Public Administration Review*, 78(2), 217–227.
- Peixoto, B. T., Lima, R. S., & Durante, M. O. (2004). Metodologias e criminalidade violenta no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, 18(1), 13-21.
- Pimentel, A. (2001). O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. *Cadernos de Pesquisa*, 114, 179-195.
- Pimentel Junior, J. (2017). Atos Probatórios no Inquérito Policial: elementos informativos, provas cautelares, não repetíveis e antecipadas *Revista de Direito de Polícia Judiciária*, 1(2), 9-47.
- Pinc, T. (2009). Desempenho policial: treinamento importa? *Revista Brasileira de Segurança Pública* 3 (1), 36-55.

- Pinc, T. (2011). *Treinamento Policial: um meio de difusão de políticas públicas que incidem na conduta individual do policial de rua*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade São Paulo, São Paulo.
- Piovesan, A., & Temporini, E. R. (1995). Pesquisa exploratória: procedimento metodológico para o estudo de fatores humanos no campo da saúde pública. *Revista de Saúde Pública*, 29(4), 318-325.
- Pires, J. C. S., & Macêdo, K. B. (2006). Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 40(1), 81-104.
- Pollitt, C. (2000). Is the emperor in his underwear? An analysis of the impacts of public management reform. *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, 2(2), 181-199.
- Rahimi, H., Soori, H., Nazari, S. S. H., Motevalian, S. A., Azar, A., Momeni, E. & Javartani, M. (2017). The relative efficiency of Iranian's rural traffic police: A three-stage DEA model. *BMC Public Health*, 17(1), 1-9.
- Rainey, H. G. (2009). *Understanding and managing public organizations*, 4th ed. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Rainey, H. G., & Steinbauer, P. (1999). Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 9(1), 1-32.
- Ratton, J. L., Torres, V., & Bastos, C. (2011). Inquérito policial, sistema de justiça criminal e políticas públicas de segurança: dilemas e limites da governança. *Sociedade e Estado*, 26(1), 29-58.
- Rautiainen, A., Urquía-Grande, E. & Muñoz-Colomina, C. (2017). Institutional Logics in Police Performance Indicator Development: A Comparative Case Study of Spain and Finland, *European Accounting Review*, 26(2), 165-191.
- Reiner, R. (2013), Who governs? Democracy, plutocracy, science and prophecy in policing. *Criminology and Criminal Justice*, 13(2), 161-180.
- Rengifo, A. & Fratello, J. (2015). Perceptions of the police by immigrant youth: Looking at stop-and-frisk and beyond using a New York City sample. *Youth Violence and Juvenile Justice*, 13(4), 409-427.
- Reynaud, P. D. & Todescat, M. (2017). Avaliação de Desempenho Humano na Esfera Pública: Estado da Arte na Literatura Internacional e Nacional. *REGE Revista de Gestão*, 24(1), 85-96.

- Ribeiro, L. & Patrício, L. (2008). Indicadores para o monitoramento e avaliação das políticas municipais de segurança pública: uma reflexão a partir de um estudo de caso. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 2(1), 06-29.
- Ridgeway, G. & Macdonald, J. M. (2014). A Method for Internal Benchmarking of Criminal Justice System Performance. *Crime and Delinquency*, 60(1), 145–162.
- Roberts, A. (2015). Adjusting rates of homicide clearance by arrest for investigation difficulty: Modeling incident- and jurisdiction-level obstacles. *Homicide Studies*, 19(3), 273–300.
- Roche, S. (2008). Performance Management in France: A Police or an Electoral Issue? *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 2(3), 331–339.
- Rogerson, P. (1995). Performance Measurement and Policing: Police service or Law Enforcement Agency? *Public & Money Management*, 15(4), 25-30.
- Rosenbaum, D. P., Lawrence, D. S., Hartnett, S. M., Mcdevitt, J. & Posick, C. (2015). Measuring procedural justice and legitimacy at the local level: the police-community interaction survey. *Journal of Experimental Criminology*, 11(3), 335-366.
- Rumney, P. N. S., Mcphee, D., Fenton, R. A. & Williams, A. (2019). A police specialist rape investigation unit: a comparative analysis of performance and victim care. *Policing and Society*, Advance Online Publication. <https://doi.org/10.1080/10439463.2019.1566329>
- Sá-Silva, J. R., Almeida, C. D. & Guindane, J. F. (2009.) Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, 1 (1), 1-15.
- Scalco, P. R., Amorim, A. L. & Gomes, A. P. (2012). Eficiência técnica da polícia militar em Minas Gerais. *Nova Economia*, 22(1), 165-190.
- Scott, T. L., Wellford, C., Lum, C. & Vovak, H. (2019). Variability of Crime Clearance Among Police Agencies. *Police Quarterly*, 22(1), 82–111.
- Shane, J. M. (2010). Organizational stressors and police performance. *Journal of Criminal Justice*, 38(4), 807–818.
- Shane J. M. (2013). Daily work experiences and police performance. *Police Practice and Research*, 13(3), 1–19.
- Shirlow, P., Taylor, L. K., Merrilees, C. E., Goeke-Morey, M. C. & Cummings, E. M. (2013). Hate Crime: Record or Perception? *Space and Polity*, 17(2), 237–252.
- Silva, W. C. P. (2015). O Estabelecimento de Indicadores para a Polícia Judiciária. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*. 6(2), Edição Especial, 117-139.
- Sinuany-Stern, Z. & Alper, D. (2019). Factors affecting police station efficiency: DEA in police logistics. *International Journal of Logistics Systems and Management*, 34(1), 75–101.

- Soeparman, S., Geurtz, C. & van den Brink, G. (2012). Addressing the baseline or the frontline? The multiform character of credible police performance. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 35(4), 687–703.
- Sousa, S. S. (2015). Autonomia e Eficiência da Polícia Judiciária da União: vetores interdependentes e equipolentes para a concreção constitucional da Polícia Federal. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*, 6(2), 161-190.
- Souza, R. V. & Reis, G. P. (2007). O controle da polícia no Brasil: uma introdução ao controle científico da polícia. *São Paulo em Perspectiva*, 21(1), 76-91.
- Stevens, J. P. (1984). Outliers and influential data points in regression analysis. *Psychological Bulletin*, 95(2), 334–344.
- Tiwana, N., Bass, G. & Farrel, G. (2015). Police performance measurement: an annotated bibliography. *Crime Science*, 4(1), 1-28.
- Tomažević, N., Seljak, J. & Aristovnik, A. (2016). TQM in public administration organisations: an application of data envelopment analysis in the police service. *Total Quality Management and Business Excellence*, 27(11–12), 1396–1412.
- Tranfield, D., Denyer, D. & Smart, P. (2003). Towards a methodology for developing evidence-informed management knowledge by means of systematic review. *British Journal of Management*, 14, 207-222.
- Tribunal Regional Federal da 5ª Região (2019). *Inquéritos policiais passarão a tramitar no PJe*. Recuperado de http://www5.trf5.jus.br/noticias/321713/inquacritos_policiais_passaralo_a_tramitar_no_pje.html.
- Tyler, T. R. (2001). Public trust and confidence in legal authorities: what do majority and minority group members want from the law and legal authorities? *Behavioral Science and the Law*, 19(2), 215–235.
- Vidal, J. B. I. & Kirchmaier, T. (2018). The effect of police response time on crime clearance rates. *Review of Economic Studies*, 85(2), 855–891.
- Vieira, R. & Protásio, G. (2011). Gestão para resultados na segurança pública em Minas Gerais: uma análise sobre o uso de indicadores na gestão da Polícia Militar e no Sistema de Defesa Social. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 5(8), 206-220.
- Vila, B., James, S. & James, L. (2018). How police officers perform in encounters with the public: Measuring what matters at the individual level. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 41(2), 215–232.

- Vinod Kumar, T. K. (2014). Differing services, rising expectations, and greater demands: Patterns in variations of police-public dynamics across areas with conventional and community policing in India. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 37(1), 170–189.
- Vollard, B. (2003). *Performance contracts for police forces*. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- Vuorensyrjä, M. (2018). Police management reform, labor productivity, and citizens' evaluation of police services. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 41(6), 749–765.
- Weisburd, D., Hasisi, B., Jonathan, T. & Aviv, G. (2010). Terrorist threats and police performance. *British Journal of Criminology*, 50(4), 725–747.
- Wu, T. H., Chen, M. S. & Yeh, J. Y. (2010). Measuring the performance of police forces in Taiwan using data envelopment analysis. *Evaluation and Program Planning*, 33(3), 246–254.
- Wu, Y. (2010). College students' evaluation of police performance: A comparison of Chinese and Americans. *Journal of Criminal Justice*, 38(4), 773–780.
- Wu, Y. & Sun, I. Y. (2010). Perceptions of police: An empirical study of Chinese college students. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 33(1), 93–113.
- Zaccariotto, J. P. (2017). Da Efetividade e da Eficácia da Polícia Judiciária no Estado Democrático de Direito Brasileiro. *Revista de Direito de Polícia Judiciária*, 1(2), 217-257.
- Zhao, J. S., Tsai, C., Ren, L. & Lai, Y. (2014). Public Satisfaction with Police Control of Disorder Crime: Does the Public Hold Police Accountable? *Justice Quarterly*, 31(2), 394–420.

Apêndice A – Roteiro de entrevista

Introdução:

Apresentar-se ao entrevistado e agradecer pela atenção e pelo tempo disponibilizado;
Informar que a pesquisa é uma etapa do Curso de Doutorado em Administração (PPGA/FACE/UnB);
Apresentar o objetivo da entrevista: identificar e descrever os fatores que influenciam o desempenho da Polícia Federal no exercício da função de polícia judiciária;
Informar que não existem respostas certas ou erradas, o que importa é a percepção dele(a);
Garantir o anonimato dos respondentes: as respostas serão analisadas de forma agregada;
Pedir permissão para gravar a entrevista; e
Informar que a entrevista terá duração aproximada de 70 minutos.

Questões:

1. Por favor, descreva a sua trajetória na Polícia Federal (PF).
2. Em sua opinião, o que significa o termo ‘desempenho da PF’ no exercício da função de polícia judiciária?
3. Em sua opinião, como o desempenho da PF poderia e deveria ser mensurado (indicadores)?
4. Compare o desempenho da PF com o desempenho de outras organizações policiais (Ex: Polícia Civil, Polícia Militar, Polícia Rodoviária Federal).
5. Informar ao entrevistado:
Por meio da Resolução nº 003-CSP/DPF, de 26 de março de 2015, o Conselho Superior de Polícia aprovou os indicadores de desempenho para as superintendências regionais e unidades descentralizadas. Em relação aos resultados da atividade de Polícia Judiciária, foram estabelecidos dois indicadores: *“Relação entre inquéritos relatados e instaurados”* e *“Relação entre a quantidade de inquéritos relatados COM INDICAÇÃO DE AUTORIA somados aos relatados SEM INDICAÇÃO DA AUTORIA por não constatação de prática de infração penal e o total de inquéritos relatados”* (taxa de apuração dos crimes registrados).
6. Em sua opinião, quais são os motivos pelos quais algumas unidades (superintendências e delegacias) da PF possuem um desempenho superior à outras em relação à quantidade de inquéritos relatados?
7. A literatura aponta algumas variáveis internas e externas que podem afetar o desempenho de organizações policiais (Elencar variáveis – Linha 1). Na sua opinião, como essas variáveis podem afetar a quantidade de inquéritos policiais relatados?
8. Além das variáveis citadas, quais outros fatores (internos e externos) podem afetar os resultados das unidades da PF em relação à quantidade de inquéritos relatados?
9. Em sua opinião, quais são os motivos pelos quais algumas unidades da PF possuem um desempenho superior à outras em relação à taxa de apuração dos crimes registrados?
10. A literatura aponta algumas variáveis internas e externas que afetam o desempenho de organizações policiais em relação à taxa de apuração dos crimes registrados (Elencar variáveis – Linha 2). Na sua opinião, como essas variáveis podem afetar a taxa de apuração dos crimes registrados na PF?

Questões:

11. Além das variáveis citadas, quais outros fatores (internos e externos) podem afetar os resultados das unidades da PF em relação à taxa de apuração dos crimes?

12. Em relação ao desempenho da Polícia Federal no exercício da função de polícia judiciária, especialmente na instrução de inquéritos policiais, o senhor gostaria de acrescentar algo?

Encerramento:

Perguntar se gostaria de acrescentar algo ao que já foi informado;

Perguntar se deseja receber os resultados da pesquisa quando finalizada;

Em caso positivo, solicitar o e-mail do entrevistado;

Agradecer novamente

LINHA	VARIÁVEIS
01	<p>(a) Número de policiais (Argawal <i>et al.</i>, 2019; Akdogan, 2012; Alda & Dammert, 2019; Ferrandino, 2012; Demers 2019).</p> <p>(b) Número de servidores (todos, policiais ou não) (Asif <i>et al.</i>, 2018).</p> <p>(c) Número de servidores não policiais (Kumar & Kumar, 2013).</p> <p>(d) Proporção de policiais por km quadrado (Scalco <i>et al.</i>, 2012; Kumar & Kumar, 2013).</p> <p>(e) Número de unidades policiais por área / área da circunscrição (Argawal <i>et al.</i>, 2019; Akdogan, 2012).</p> <p>(f) Número de viaturas policiais (Argawal <i>et al.</i>, 2019; Akdogan, 2012; Alda & Dammert, 2019).</p> <p>(g) Despesa/investimento (Argawal <i>et al.</i>, 2019).</p> <p>(h) Número de documentos recebidos (judicial e gerencial) (Akdogan, 2012).</p> <p>(i) O número de infrações penais ocorridas (Crimes e acidentes de trânsito) (Akdogan, 2012; Aristovnik <i>et al.</i>, 2014).</p> <p>(j) Índice de tecnologia (Alda & Dammert, 2019).</p> <p>(k) População atendida pela unidade policial (Akdogan, 2012; Aristovnik <i>et al.</i>, 2013).</p> <p>(l) Número de entidades críticas na área de circunscrição (escolas, hospitais, shopping centers) (Akdogan, 2012).</p> <p>(m) Densidade populacional (Alda & Dammert, 2019).</p> <p>(n) Nível de pobreza (Alda & Dammert, 2019).</p> <p>(o) Desigualdade social (Alda & Dammert, 2019).</p> <p>(p) Nível educacional (Alda & Dammert, 2019).</p> <p>(q) Percentual de jovens na população (Alda & Dammert, 2019; Rahimi <i>et al.</i>, 2017).</p> <p>(r) Nível de urbanização (Alda & Dammert, 2019).</p> <p>(s) Percentual de migrantes na população</p> <p>(t) Presença de Serenazgo – Equivalente a guarda municipal no Peru que apoia a PNP (Alda & Dammert, 2019).</p> <p>(u) Nível de educação (Hur, 2013; Kumar & Kumar, 2013; Weisburd <i>et al.</i>, 2010).</p> <p>(v) PIB per capita (Kumar & Kumar, 2013).</p> <p>(w) Participação da indústria no produto interno estadual (%) (Kumar & Kumar, 2013).</p>

02	<p>(a) Número de policiais (Argawal <i>et al.</i>, 2019; Akdogan, 2012; Ferrandino, 2012; Demers 2019; Asif <i>et al.</i>, 2018; Hur, 2013; Kumar & Kumar, 2013; Weisburd <i>et al.</i>, 2010; Sinuany-Stern & Alper, 2019).</p> <p>(b) Número de servidores (todos, policiais ou não) (Asif <i>et al.</i>, 2018).</p> <p>(c) Número de servidores não policiais (Kumar & Kumar, 2013).</p> <p>(d) Proporção de policiais por km quadrado (Kumar & Kumar, 2013).</p> <p>(e) Número de unidades policiais por área / área da circunscrição (Argawal <i>et al.</i>, 2019; Akdogan, 2012; Weisburd <i>et al.</i>, 2010).</p> <p>(f) Rotatividade de funcionários (Hur, 2013).</p> <p>(g) Composição racial do corpo de policiais (Ferrandino, 2014; Hur, 2013).</p> <p>(h) Especialização da unidade (Rumney <i>et al.</i>, 2019).</p> <p>(i) Número de viaturas policiais (Argawal <i>et al.</i>, 2019; Akdogan, 2012; Asif <i>et al.</i>, 2018; Kumar & Kumar, 2013; Sinuany-Stern & Alper, 2019).</p> <p>(j) Despesa/investimento (Argawal <i>et al.</i>, 2019; Asif <i>et al.</i>, 2018).</p> <p>(k) Número de documentos recebidos (judicial e gerencial) (Akdogan, 2012).</p> <p>(l) Carga de trabalho (Weisburd <i>et al.</i>, 2010).</p> <p>(m) Uso de sistema de informática (Kovalchik, 2017).</p> <p>(n) Equipamentos de TI (Aristovnik <i>et al.</i>, 2014).</p> <p>(o) Número de infrações penais ocorridas (Akdogan, 2012; Aristovnik <i>et al.</i>, 2014; Ferrandino, 2014; Kumar & Kumar, 2013).</p> <p>(p) População atendida pela unidade policial (Akdogan, 2012; Hur, 2013).</p> <p>(q) Número de entidades críticas na área de circunscrição (escolas, hospitais, shopping centers) (Akdogan, 2012).</p> <p>(r) Interdependência com outras organizações (Lacey <i>et al.</i>, 2012).</p> <p>(s) Tipo/características dos crimes (Scott <i>et al.</i>, 2019; Vidal & Kirchmaier, 2018; Demers & Rossmo, 2015; Weisburd <i>et al.</i>, 2010; Kumar & Kumar, 2013).</p> <p>(t) Acreditação (Doerner & Doerner, 2012).</p> <p>(u) Nível de pobreza (Hur, 2013).</p> <p>(v) Nível de educação (Hur, 2013; Kumar & Kumar, 2013; Weisburd <i>et al.</i>, 2010).</p> <p>(w) PIB per capita (Kumar & Kumar, 2013).</p> <p>(y) Participação da indústria no produto interno estadual (%) (Kumar & Kumar, 2013).</p>
----	--