

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO (EAESP/FGV)

LUÍS OTÁVIO MILAGRES DE ASSIS

**EFEITOS ORGANIZACIONAIS DA IMPLANTAÇÃO DE METAS E
REMUNERAÇÃO VARIÁVEL POR DESEMPENHO:**
o caso da segurança pública em Minas Gerais

SÃO PAULO
2012

LUÍS OTÁVIO MILAGRES DE ASSIS

**EFEITOS ORGANIZACIONAIS DA IMPLANTAÇÃO DE METAS E
REMUNERAÇÃO VARIÁVEL POR DESEMPENHO:**
o caso da segurança pública em Minas Gerais

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco

SÃO PAULO
2012

Assis, Luís Otávio Milagres de.

Efeitos organizacionais da implantação de metas e remuneração variável por desempenho: o caso da segurança pública em Minas Gerais / Luís Otávio Milagres de Assis. - 2012.

176 f.

Orientador: Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco
Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Administração pública – Minas Gerais. 2. Sistemas de remunerações salariais. 3. Salários e produtividade do trabalho – Minas Gerais. 4. Motivação no trabalho – Minas Gerais. 5. Setor público – Minas Gerais. I. Pacheco, Regina Silvia Viotto Monteiro. II. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 658.323

LUÍS OTÁVIO MILAGRES DE ASSIS

**EFEITOS ORGANIZACIONAIS DA IMPLANTAÇÃO DE METAS E
REMUNERAÇÃO VARIÁVEL POR DESEMPENHO:
o caso da segurança pública em Minas Gerais**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

APROVADA COM DISTINÇÃO, em 21/03/2012.

Banca examinadora:

Profª. Dra. Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco (orientadora)
EAESP/FGV

Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio
EAESP/FGV

Prof. Dr. Humberto Falcão Martins
Instituto Publix

Profª. Dra. Cibele Franzese
EAESP/FGV

Ao meu pai, José Otávio de Assis.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço a meus pais, José Otávio de Assis e Alda Milagres de Assis, por toda a dedicação, carinho, apoio e orientação. Minha formação se baseou nos valores que aprendi com eles, e tenho orgulho disso.

Agradeço a minha esposa Talitha pelo amor, compreensão e apoio incondicional. Agradeço a intensa, completa e fundamental revisão que fez neste texto.

Aos meus irmãos, Leandro e Lélío, pelo companheirismo.

À minha orientadora, Profa. Regina Pacheco, pela acessibilidade, atenção e carinho. Tive a sensação de estar sempre amparado na trajetória desse trabalho.

Aos professores Fernando Abrucio e Cibele Franzese, pelas excelentes orientações na qualificação e por ter me dado a honra de comporem a banca de defesa. Ao prof. Humberto Falcão, pela amizade, pelos ensinamentos, e por estar sempre presentes nos momentos mais importantes.

Ao Governo de Minas Gerais e à Secretaria de Estado de Defesa Social, por me proporcionar as condições para realizar o mestrado.

À Polícia Militar, na pessoa do Coronel Renato Vieira; à Polícia Civil, na pessoa do Delegado-Geral Jairo Lellis e ao Corpo de Bombeiros, na pessoa do Coronel Sílvio, pelo apoio concedido para a realização deste trabalhos. Aos Delegados de Polícia, Investigadores, Escrivães, Oficiais da PM e CBM, praças, servidores da SEDS e especialistas entrevistados: boa parte deste trabalho é fruto da contribuição de vocês.

Aos grandes amigos que conquistei no mestrado, em especial, Ana Paula, Fernanda Papa, Sarah, Ana Cláudia, Martha, Carlos Caldeira, Sílvio, Lya, Célia, Paty. A companhia e apoio de pessoas especiais como vocês faz a diferença.

Ao Dalmo e a Val, pelo carinho e apoio em minha estadia em São Paulo.

Ao Prof. Mário Reis, pela parceria e orientações sobre os primeiros passos na vida acadêmica.

RESUMO

Quais os efeitos práticos que a cobrança de metas provoca nas instituições e nos servidores públicos? E quando se vincula premiações financeiras a elas, qual o resultado? O Brasil vive uma onda recente de implantação de modelos de remuneração variável por desempenho no setor público. Minas Gerais universalizou o sistema em 2008, implantando o Acordo de Resultados e o Prêmio por Produtividade, já tendo gasto 1,3 bilhão de reais com o programa. Mas o otimismo dos gestores não encontra fundamento na teoria. A literatura mostra que sistemas de remuneração variável no setor público fracassam ou têm sucesso muito limitado (OCDE, 2005; Perry, Engbergs e Jun, 2009; Bowman, 2010; Weibel, Rost e Osterloh 2010). Conflitos, dificuldade de mensuração do desempenho, fraude e incapacidade de motivar servidores públicos têm direcionado experiências de incentivo ao fracasso. Alguns poucos estudos mostram que, sob certas condições, a remuneração variável por desempenho pode gerar resultados positivos (Marsden, 2010). Seria o sistema mineiro capaz de superar o pessimismo dos especialistas e alcançar resultados positivos? Quais mecanismos de fato operam quando se implementa metas e remuneração variável em instituições públicas? Este trabalho busca responder estas questões a partir do estudo de caso de três organizações da segurança pública em Minas Gerais: Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros Militar. Foram feitas 46 entrevistas com policiais, bombeiros e com a cúpula das instituições, analisados dados estatísticos – que avaliam a evolução do desempenho, observação participante e monitoramento da percepção da mídia sobre tais efeitos. O resultado mostra que metas e incentivos financeiros geraram profundas mudanças nas instituições pesquisadas. Na Polícia Civil houve crescimento da produtividade, aumento do controle e melhoria de processos internos. Entretanto, o foco na produção quantitativa de inquéritos gerou incentivos para a redução de sua qualidade. Na Polícia Militar observou-se impacto menor, uma vez que esta já havia auferido no passado recente ganhos que o uso de indicadores e metas poderia proporcionar. Ainda assim, observou-se aumento da cobrança interna de resultados. Esse fato foi um dos fatores que contribuiu para um efeito negativo importante: a reclassificação de crimes. Uma estrutura de incentivos e a ausência de obstáculos levaram alguns policiais a reclassificar crimes que tinham natureza próxima para melhorar as estatísticas de suas unidades. No Corpo de Bombeiros o impacto foi altamente positivo, levando a instituição a conceber novas estratégias, gerando ganhos importantes de produtividade e melhoria de resultados para o cidadão. O resultado mostra que metas e incentivos financeiros são muito poderosos e podem gerar resultados positivos ou negativos, dependendo da forma como são implementados. As evidências contradizem, em parte, o pessimismo dos acadêmicos e descortinam o funcionamento dos mecanismos que fazem metas e remuneração variável interferirem no resultado de organizações públicas.

Palavras-chave: remuneração variável por desempenho, incentivos, metas, segurança pública, setor público.

SUMMARY

Which are the practical effects caused by the demand for goal achievement in institutions and public servants? And what about connecting financial rewards to this achievement, what is the result from that? Brazil has been experiencing an implementation wave of performance-related pay systems in the public sector recently. The state of Minas Gerais universalized the system in 2008 by implementing The Results Agreement and the Productivity Award, having already spent more than 720 million dollars in the program. However, managers' optimism does not find any basis in the theory. Literature shows that variable-pay systems in the public sector have failed or mildly succeeded (OCDE, 2005; Perry, Engbergs and Jun, 2009; Bowman, 2010; Weibel, Rost and Osterloh 2010). Many incentive experiences have been led to failure by conflicts, performance-measuring difficulties, fraud and lack of motivation ability over public servants. Some few studies show that under certain circumstances performance-related pay systems may bring positive results (Marsden, 2010). Would the system from Minas Gerais be capable of overcoming specialists' pessimism and reaching positive outcomes? Which mechanisms in fact take place when there is an implementation of goals and variable payment in public institutions? This work aims to answer these questions by studying the case of three Public Safety organizations in Minas Gerais: Military Police, Investigation Police and Fire Department. 46 interviews with policemen, firemen and the top officers from the institutions were conducted, analyzing statistic data – which assess performance evolution, participant observation and the monitoring of the media perception towards these effects. The result shows that goals and financial incentives have created profound changes in the researched institutions. There were a productivity growth, control increase and internal procedures improvements in Investigation Police. However, the focus on quantitative production of police investigations incentivized their quality reduction. A minor impact was observed in the Military Police, since this institution had recently taken in gains which the usage of goals and performance indicators could provide. Nevertheless, an increase in the internal demand for results was observed. This was one of the factors which contributed to a negative, significant effect: crimes reclassification. An incentive structure and the absence of obstacles made it possible for some police officers to reclassify crimes which had similar nature in order to improve some of their departments' statistics. In the Fire Department the impact was highly positive, taking the institution to conceive new strategies, generate important productivity gains and improve results of the services delivered to the citizens. The result shows that goals and financial incentives are very powerful and may cause positive or negative results, depending on the way they are implemented. Evidences are partly contradictory to the academic pessimism and reveal the functioning of the mechanisms which make goals and performance-related pay interfere with public organizations' results.

Keywords: performance-related pay system, incentives, goals, Public Safety, public sector.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES E TABELAS

FIGURAS

Figura 1: Modelo de motivação no trabalho no setor público.....	25
Figura 2: Variáveis relevantes para avaliação do impacto da remuneração por desempenho.....	32
Figura 3: Avaliando a natureza do uso da informação sobre o desempenho.....	43
Figura 4: Elementos essenciais da teoria da definição de metas e ciclo de alto desempenho.....	53
Figura 5: Cálculo da premiação por produtividade.....	62
Figura 6: Síntese da modelagem da pactuação de metas na segurança pública em MG.....	66
Figura 7: Funcionamento da perspectiva de mecanismos.....	70
Figura 8: Matriz analítica para compreensão dos efeitos organizacionais de metas e remuneração variável no setor público.....	80
Figura 9: Efeitos organizacionais observados na Polícia Civil.....	110
Figura 10: Capa externa e interna do Jornal Hoje em dia de 06/02/2012.....	126
Figura 11: Mecanismo e estrutura de incentivo que gera reclassificação de crimes.....	135
Figura 12: Efeitos organizacionais observados na Polícia Militar.....	140
Figura 13: Efeitos organizacionais observados no Corpo de Bombeiros Militar.....	155

GRÁFICOS

Gráfico 1: Paradoxo das metas	49
Gráfico 2: Número absoluto de homicídios em Minas Gerais.....	84
Gráfico 3: Número absoluto de homicídios na RMBH.....	85
Gráfico 4: Número absoluto de crimes violentos na RMBH.....	85
Gráfico 5: Número absoluto de crimes violentos em Minas Gerais.....	86
Gráfico 6: Evolução do número de inquéritos concluídos remetidos a justiça (2008-2010).....	92
Gráfico 7: Número de operações policiais em Minas Gerais.....	114
Gráfico 8: Número de apreensões de armas de fogo em Minas Gerais.....	116
Gráfico 9: Cruzamento dos dados históricos dos crimes “roubo” e “furto” na RMBH.....	128
Gráfico 10: Cruzamento dos dados históricos dos crimes “extorsão” e “roubo” na RMBH.....	129
Gráfico 11: Cruzamento dos dados históricos dos crimes “homicídio tentado” e “lesão corporal” na RMBH.....	130
Gráfico 12: Cruzamento dos dados históricos dos crimes “homicídio” e “encontro de cadáver”.....	130
Gráfico 13: Tempo médio de atendimento a emergências.....	143
Gráfico 14: Prazo de análise do processo de incêndio e pânico – PSCIP (média das regiões).....	146

QUADROS

Quadro 1: Categorias de Desempenho.....	36
Quadro 2: Paradigmas da mensuração do desempenho.....	39
Quadro 3: Avaliando o impacto do julgamento sobre o desempenho.....	42
Quadro 4: Tipos de <i>gaming</i> ou distorções surgidas a partir da prática da mensuração de desempenho.....	47
Quadro 5: Tipos de indicadores.....	55
Quadro 6: Exemplos de indicadores para avaliar o desempenho policial.....	58
Quadro 7: Exemplos de indicadores pactuados.....	62
Quadro 8: Número de entrevistados por vinculação.....	73
Quadro 9: Número de entrevistados por vinculação.....	75
Quadro 10: Detalhamento dos entrevistados por instituição.....	76
Quadro 11: Distribuição por local de trabalho.....	76
Quadro 12: Classificação e Conceito de Extorsão e Roubo.....	122
Quadro 13: Análise comparativa dos casos estudados.....	158

TABELAS

Tabela 1: Metodologia do <i>gaming</i>	8
Tabela 2: Abrangência do Acordo de Resultados e do Prêmio por Produtividade.....	21

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACADEPOL	- Academia de Polícia Civil (do Estado de Minas Gerais)
AFIS	- <i>Automated Fingerprint Identification System</i> (Sistema Automático de Identificação de Impressões Digitais)
AR	- Acordo de Resultados
ASCOM/SEDS	- Assessoria de Comunicação da Secretaria de Estado de Defesa Social (de Minas Gerais)
ASPRA	- Associação dos Praças (da Polícia Militar)
BIC	- Boletim de Informação Criminal
BM	- Bombeiros Militar (do Estado de Minas Gerais)
BSC	- <i>Balanced Scorecard</i>
CAT	- Centro de Atividades Técnicas (Corpo de Bombeiros Militar)
CBM	- Corpo de Bombeiros Militar (do Estado de Minas Gerais)
CBM-MG	- Corpo de Bombeiros Militar (do Estado de Minas Gerais)
CEDEC	- Coordenadoria Estadual da Defesa Civil
Cia.	- Companhia
CINDS	- Cintro de Informações de Defesa Social
CINDS	- Centro Integrado de Informações de Defesa Social
COB	- Comando Operacional dos Bombeiros
COMPSTAT	- <i>Comparative Statistics</i> (Sistema de gestão de resultados baseados em estatísticas georreferenciadas de criminalidade, da Polícia de nova Iorque)
COPOM	- Centro de Operações da Polícia Militar (do Estado de Minas Gerais)
CPC	- Comando de Policiamento da Capital (da Polícia Militar)
CRISP	- Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (da UFMG)
DAOp	- Diretoria de Apoio Operacional (Polícia Militar)
DCCV	- Departamento de Crimes Contra a Vida (da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais)
DETRAN	- Departamento de Trânsito (do Estado de Minas Gerais)
FJP	- Fundação João Pinheiro
HPS	- Hospital de Pronto Socorro
IGESP	- Integração da Gestão em Segurança Pública
INDG	- Instituto de Desenvolvimento Gerencial
MG	- Minas Gerais
OCDE	- Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PC	- Polícia Civil - do Estado de Minas Gerais
PCNet	- Sistema informatizado da Polícia Civil
PM	- Polícia Militar (do Estado de Minas Gerais)
PRP	- <i>Performance-related pay</i> (remuneração variável por desempenho)
PSA	- <i>Public Service Agreements</i> (acordos de metas no serviço público da Inglaterra)
PSCIP	- Processo de Segurança Contra Incêndio e Pânico
REDS	- Registro de Eventos de Defesa Social
RISP	- Regiões Integradas de Segurança Pública
RMBH	- Região Metropolitana de Belo Horizonte
RPM	- Região da Polícia Militar
SEDS	- Secretaria de Estado de Defesa Social (de Minas Gerais)
SEPLAG	- Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (de Minas Gerais)
SM 20	- Sistema informatizado da Polícia Militar
SUAPI	- Subsecretaria de Administração Prisional (da Secertaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais)
TCO	- Termo Circunstancial de Ocorrências
UFMG	- Universidade Federal de Minas Gerais

SUMÁRIO

DECLARAÇÃO DE VALORES.....	12
1. INTRODUÇÃO.....	13
2. REMUNERAÇÃO VARIÁVEL POR DESEMPENHO.....	16
2.1. Debate sobre a efetividade.....	17
2.2. <i>PRP</i> sob a ótica dos economistas: diferentes modelagens geram diferentes incentivos.....	19
2.3. <i>PRP</i> sob a ótica dos psicólogos: a questão da motivação.....	24
2.4. Elementos da cultura brasileira que influenciam a efetividade da <i>PRP</i>	29
2.5. Bons resultados e mecanismos positivos associados a <i>PRP</i>	31
3. DEFINIÇÃO DE METAS E MENSURAÇÃO DO DESEMPENHO.....	35
3.1. Os dois paradigmas da mensuração do desempenho.....	37
3.2. Diferentes usos, diferentes consequências.....	41
3.3. O fenômeno do <i>gaming</i>	45
3.4. Mecanismos anti- <i>gaming</i>	50
3.5. Aprendizados da teoria da definição de metas (<i>goal-setting theory</i>).....	51
3.6. <i>Outputs x outcomes</i>	55
3.7. Mensuração de desempenho na segurança pública.....	57
4. O SISTEMA DE METAS E REMUNERAÇÃO VARIÁVEL DE MG.....	60
4.1. Especificidades da aplicação na segurança pública.....	63
5. METODOLOGIA	66
5.1. Justificativa do estudo de caso.....	66
5.2. Metodologia de compreensão dos mecanismos.....	67
5.3. Análise estatística de dados sobre o desempenho.....	72
5.4. Análise de reportagens da imprensa.....	72
5.5. Observação participante.....	72
5.6. Entrevistas.....	73

6. MATRIZ ANALÍTICA PARA COMPREENSÃO DOS EFEITOS ORGANIZACIONAIS	77
7. EFEITOS ORGANIZACIONAIS.....	81
7.1. Contexto institucional: a SEDS e a política de segurança pública.....	81
7.2. Análise dos efeitos nos indicadores de criminalidade.....	83
7.3. Análise dos efeitos na Polícia Civil.....	86
7.4. Análise dos efeitos na Polícia Militar.....	111
7.5. Análise dos efeitos no Corpo de Bombeiros Militar.....	141
8. CONCLUSÃO.....	156
8.1. Análise comparativa dos casos estudados.....	157
8.2. Mecanismos associados à metas.....	161
8.3. Mecanismos associados à remuneração variável.....	162
8.4. <i>Gaming</i> e distorções associadas ao uso de metas.....	164
8.5. Consolidando aprendizados.....	165
REFERÊNCIAS.....	169
APÊNDICE.....	173
ANEXOS.....	174

DECLARAÇÃO DE VALORES

O estudo de um objeto o qual o pesquisador tem envolvimento profissional e emocional é um risco. O autor pode inserir nos resultados da pesquisa vieses pessoais, suas próprias crenças e opiniões. Em situações como essas o antropólogo Clifford Geertz nos ensina que, se o distanciamento total não é possível, cabe ao pesquisador deixar claros seus valores e crenças, para que o leitor possa saber a partir de qual olhar as conclusões foram obtidas.

Sou formado em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro e em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Interessei-me pelo tema da Reforma do Estado, contratualização, metas e indicadores de desempenho. Atuei dois anos na Secretaria de Defesa Social do Estado de Minas Gerais (SEDS) na área de modernização administrativa, com redesenho de processos e gestão da qualidade. Em seguida fui para a Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais (SEPLAG) onde, durante três anos, coordenei a equipe que elabora, acompanha e avalia os Acordos de Resultados em Minas.

Sempre fui um entusiasta da ideia de que estabelecer metas e mensurar o desempenho pode gerar importantes mudanças na administração pública. Durante minha vida profissional uma das tarefas que mais repeti foi o debate e o diálogo com servidores e gestores públicos para auxiliar na elaboração de indicadores e metas, mostrando de que forma essa prática poderia ser útil no dia a dia.

Após meu afastamento do governo de Minas para cursar o mestrado passei por um momento de transformação. O estudo acadêmico da mensuração do desempenho e, principalmente, da remuneração variável de uma forma mais afastada, reduziu meu entusiasmo. O pessimismo dos estudiosos e a quantidade de problemas e distorções observados pela literatura me deixaram, de certa forma, descrente quanto a real importância desse tipo de iniciativa.

Quando retornei ao governo no início de 2011, após as disciplinas do mestrado, numa função semelhante à anterior, trabalhando novamente com metas e indicadores, me deparei com um desconforto. Como convencer as pessoas de algo que eu mesmo já não estava mais tão convencido? Qual a real importância de trabalhar com indicadores, se tantos problemas surgem com isso?

Após a conclusão dessa pesquisa posso dizer que meu entusiasmo voltou. Acreditar na chamada gestão por resultados é saber aproveitar suas potencialidades, mas também ter a plena ciência de seus limites.

1. INTRODUÇÃO

Quais os efeitos práticos que a cobrança de metas provoca nas instituições e nos servidores públicos? E quando se vincula premiações financeiras a elas, qual o resultado? É possível o setor público utilizar tais técnicas tipicamente usadas no setor privado?

O governo do Estado de Minas Gerais concluiu a implantação, em 2008, de um sistema universal de remuneração variável por desempenho (*performance-related pay* ou *PRP*) no poder Executivo. O modelo, iniciado em 2004, tem como fundamento a pactuação de contratos de gestão entre o governador e os dirigentes máximos de organizações da máquina pública estadual. Nestes contratos, são estabelecidos indicadores de desempenho e metas para os órgãos da administração pública estadual, onde é prevista premiação anual de produtividade aos servidores em função do desempenho alcançado.

O sistema foi universalizado em 2008, atingindo 99,7% dos cerca de 300 mil servidores em atividade. No período 2004/2010 foram distribuídos 1,3 bilhões de reais a título de premiação por produtividade.

Outros estados brasileiros, como São Paulo, Rio de Janeiro e Pernambuco também têm aplicado a remuneração por desempenho como estratégia de melhoria da qualidade dos serviços públicos. Entretanto, o aparente otimismo dos gestores não encontra fundamento na teoria. Boa parte dos recentes estudos acadêmicos sobre o tema concluiu que a remuneração variável por desempenho no setor público fracassa ou tem sucesso muito limitado (OCDE, 2005; PERRY, ENGBERGS & JUN, 2009; BOWMAN, 2010; WEIBEL, ROST & OSTERLOH 2010).

Graves problemas têm sido detectados com a utilização de incentivos financeiros no setor público. Apenas uma pequena parte dos empregados acredita que a *PRP* os induz a produzir acima dos requisitos do trabalho (OCDE, 2005; PERRY, ENGBERGS & JUN, 2009); o modelo acaba desmotivando os servidores em caso de tarefas interessantes (WEIBEL, ROST & OSTERLOH, 2010); os servidores poderiam se sentir ofendidos quando percebessem que estariam sendo manipulados com incentivos financeiros (BOWMAN, 2010); os conflitos

internos decorrentes de modelagens individuais de premiação ou ainda a debatida dificuldade em se mensurar o desempenho das atividades públicas (WILSON, 1989; PACHECO, 2009).

Estudos recentes revelam que a prática de mensurar o desempenho tem sido a base para uma série de inovações na gestão pública – dentre elas a remuneração por desempenho – mas uma série de distorções têm sido evidenciada, especialmente quando há pressão e cobrança para que metas sejam cumpridas: foco na meta mesmo que o objetivo seja comprometido, resultados numéricos são conquistados com perda da qualidade, ou ainda interpretação criativa e oportunista dos resultados, quando não, fraude nos números (HOOD, 2006; 2007).

No Brasil, características da cultura nacional trazem desafios adicionais aos gestores, uma vez que o brasileiro tem dificuldade em atribuir diferentes níveis de desempenho aos funcionários, especialmente quando isso tem impactos na remuneração (BARBOSA, 1996).

Os argumentos acima descritos lançam uma perspectiva sombria sobre as possibilidades de sucesso da iniciativa mineira. No entanto, as perspectivas negativas e o pessimismo dos estudiosos contrastam com um estranho otimismo dos gestores públicos. A remuneração variável no Brasil e no mundo tem crescido gradativamente. Um número crescente de governos tem adotado esse tipo de iniciativa, especialmente nos países desenvolvidos (OCDE, 2005). No caso brasileiro, Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo já têm grandes sistemas de *PRP* em parte da sua administração pública. Os gestores públicos parecem confiantes num modelo amplamente criticado pelos especialistas.

Além disso, um número ainda pequeno, mas também crescente, de estudos acadêmicos têm mostrado que, sob certas condições, a remuneração variável por desempenho pode gerar resultados positivos (MARSDEN, 2010).

Em síntese, sabemos pouco sobre o funcionamento dos mecanismos vinculados a incentivos financeiros no setor público. Por que motivos eles geralmente fracassam? E por que, às vezes, eles podem gerar bons resultados?

As instituições de segurança pública em Minas Gerais se colocam como objetos de análise particularmente adequados para responder as essas perguntas. Em 2008, a remuneração variável por desempenho foi implementada ao mesmo tempo na Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais. Os mais de 70 mil servidores dessas

instituições estão há quatro anos recebendo prêmios financeiros proporcionais a resultados relativos à redução do crime, apreensão de armas e conclusão de inquéritos policiais. Quais foram os efeitos concretos que estes incentivos produziram no interior dessas instituições? Quais os aprendizados podemos inferir dessa experiência para melhor compreendermos os mecanismos vinculados a incentivos no setor público?

Além das indagações teóricas, cabe avaliar os efeitos da experiência mineira em função dos recursos públicos investidos. Houve melhoria real no desempenho das instituições? Qual o reflexo de tudo isso para os cidadãos?

Este trabalho fez uso de cinco estratégias metodológicas combinadas para responder a essas perguntas. Foi construída uma matriz analítica para estudar os efeitos de metas e remuneração variável em organizações públicas com base na literatura científica recente. Foram analisados dados estatísticos que avaliam a evolução do desempenho histórico da Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros. Utilizou-se de uma observação participante de três anos no monitoramento de resultados da segurança pública em Minas. Foram feitas entrevistas com 46 policiais, bombeiros, altos executivos responsáveis pela liderança da segurança pública em Minas Gerais e especialistas do meio acadêmico. E, finalmente, acompanhou-se pela imprensa a visão externa sobre estes efeitos.

Para responder a estas questões, o presente trabalho se organiza da seguinte forma. Em primeiro lugar faz-se uma revisão da literatura especializada sobre remuneração variável e metas no setor público. O que dizem as pesquisas e estudos mais recentes? Procurou-se evidenciar quais seriam os mecanismos e impactos que o uso de metas e incentivos financeiros poderia produzir no interior das instituições públicas. Em seguida apresentam-se as principais características do sistema de remuneração variável por desempenho em Minas Gerais, especialmente no caso da segurança pública. O capítulo seguinte detalha a metodologia utilizada neste trabalho, pormenorizando os métodos aplicados. Finalmente, são apresentados os efeitos organizacionais produzidos por metas e remuneração variável na Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais.

Seriam estas ferramentas de gestão importantes iniciativas para melhorar o setor público ou apenas métodos indevidamente importados da administração de empresas que distorcem os resultados e se perdem em seus efeitos negativos?

2. REMUNERAÇÃO VARIÁVEL POR DESEMPENHO

No setor privado, mesmo aqueles países com pequena tradição de aplicação da *PRP* (como Japão e Coréia) vêm implementando este tipo de incentivo a grupos selecionados de empregados dentro das organizações, como os executivos (GEHARDT, 2009), a partir das mais diversas modelagens. Extensos estudos conduzidos nestas organizações, tanto em laboratório quanto em casos reais, mostram que a introdução de incentivos remuneratórios individuais aumenta a produtividade em 30%, em média (LOCKE *et al*, 1980)¹.

Estudos mais recentes confirmam a força da remuneração variável e mostram que seu poder de melhoria da produtividade atua de duas formas distintas: o efeito incentivo (impacto positivo na motivação) e efeito de escolha (autosseleção da composição da força de trabalho em função das especificidades do sistema de pagamento). Lazear (2000) mede o efeito destes dois componentes e afirma que 50% do impacto na produtividade se dá por conta do incentivo e 50% em função da autosseleção: as pessoas menos produtivas eram gradualmente substituídas por pessoas mais produtivas nas organizações que implementavam o sistema.

Mesmo no setor privado, uma série de riscos está associada a *PRP*. Osterloh e Frey (2002) mostram que, especialmente em caso de tarefas interessantes, a remuneração variável pode reduzir o desempenho. Gehardt (2009) aponta outro risco: atividades importantes mas não incentivadas pela remuneração podem ser simplesmente ignoradas pelos funcionários. A adequada modelagem do incentivo é um fator crítico de sucesso. Estudos em empresas mostram que modelagens inadequadas geram o cancelamento de sistemas de *PRP*: Beer e Canon (2004) analisaram 13 “experimentos” de remuneração variável na empresa Hewlett-Packard (HP) com diferentes modelagens e observaram que 12 deles foram cancelados por promoverem conflitos internos e sensação de injustiça, além de outros efeitos disfuncionais. Locke (2004) cita um estudo publicado no *Wall Street Journal* que afirma que 83% das empresas que possuem um sistema de remuneração variável por desempenho dizem que seu plano de incentivo é “apenas medianamente bem-sucedido” ou “malsucedido”.

Portanto, mesmo na iniciativa privada, a *PRP* é uma estratégia de alto risco e as condições de implementação são críticas para o sucesso do modelo (GEHARDT, 2009).

¹ Locke, E. A., Feren, D. B., McCaleb, V. M., Shaw, K. N. e Danny, A. T. (1980) “The Relative Effectiveness of four methods of motivating employee performance” in K. D. Ducan, M. M. Gruenberd e D. Wallis (eds.) *Changes in Working Life*. New York: Willey. Pp. 363-88 apud Gehardt (2009).

2.1.O debate sobre a efetividade da remuneração variável no setor público

O aspecto mais debatido na produção científica mundial a respeito de programas de remuneração variável no setor público tem sido sua efetividade. Parece óbvio que implantar um sistema de remuneração variável vinculado ao desempenho seja positivo, moderno e eficaz. Entretanto, pesquisas realizadas nos países da OCDE apontam que a remuneração variável no setor público fracassa ou tem sucesso muito limitado (OCDE, 2005; PERRY *et al*, 2009; BOWMAN, 2010; WEIBEL *et al* 2010). O estudo da OCDE mostra que a introdução da remuneração variável no setor público é uma ideia aparentemente atraente, mas sua implementação é complexa e difícil.

A OCDE (2005) investigou modelagens bem e mal sucedidas de remuneração variável na área pública de 14 países desenvolvidos. Sua conclusão foi que a *PRP* motiva apenas uma pequena parcela dos funcionários, enquanto a grande maioria não a vê como um incentivo para um melhor desempenho. Extensas pesquisas empíricas conduzidas no Reino Unido e nos Estados Unidos mostraram que, apesar do apoio à ideia de vincular a remuneração ao desempenho, apenas um pequeno percentual dos empregados acredita que ela os induz a produzir acima dos requisitos do trabalho. Em muitos casos, ocorreu um desestímulo à cooperação. Muitos servidores públicos, particularmente aqueles em funções não gerenciais, consideram o valor do salário-base e sua comparação com os valores de mercado muito mais importantes do que os acréscimos salariais vinculados ao desempenho. A natureza e o conteúdo do trabalho e as perspectivas de desenvolvimento na carreira são considerados, por esses servidores, como as verdadeiras fontes de incentivo. A remuneração variável geralmente não motiva a maioria dos funcionários, independente de sua configuração (OCDE, 2005).

Perry, Engbergs e Jun (2009) analisaram as conclusões de 57 estudos publicados entre 1977 e 2008 sobre a implantação de sistemas de remuneração variável no setor público em diversos países. Dentre as constatações, foi destacado que “a remuneração variável por desempenho no setor público falha em sua promessa”, pois não se apresenta como um incentivo para a maioria dos colaboradores (PERRY *et al.*, 2009, p. 43). Na percepção dos funcionários, a *PRP* não promoveu uma motivação adicional. Complementando, os autores analisaram, dentre esses estudos, os 14 trabalhos julgados de melhor qualidade e

encontraram resultados contraditórios. Quatro são claramente negativos, outros cinco não permitem tirar qualquer conclusão e cinco são favoráveis à remuneração variável.

Estudos mais recentes são ainda mais pessimistas. Bowman (2010) revisa os resultados de mais de vinte anos de uso da remuneração variável no governo federal americano. O autor argumenta que o desempenho de programas de remuneração variável é, no mínimo, decepcionante em relação às expectativas. O resultado da implantação é, muitas vezes, contraprodutivo.

Dois livros recentemente publicados sobre a reforma do serviço civil – Bilmes e Gould (2009)² e Donahue (2008)³ – rejeitam a ideia de remuneração variável nos governos. Segundo Bowman (2010), muitos estudos sugerem que os indivíduos não querem acreditar que trabalham apenas por dinheiro. Isso vale especialmente para os servidores públicos. Eles podem até se sentir ofendidos quando são tratados como se pudessem ser manipulados por incentivos monetários. Um argumento semelhante ao de Bowman (2010) é defendido por Weibel, Rost e Osterloh (2010). Para estes, a remuneração variável, em geral, destrói a motivação intrínseca⁴, levando, assim, a uma queda no desempenho. Weibel *et al* (2010) propõem a suspensão da implantação da remuneração variável no setor público.

Importantes estudos (OCDE, 2005; Perry *et al* 2009; Marsden, 2010; Burgess e Ratto, 2003) enfatizam que as limitações dos modelos de remuneração variável no setor público são sérias, recorrentes e estão relacionadas às más condições institucionais, estruturais, ambientais e a falhas de implementação.

Por que, então, a *PRP* fracassa na maior parte dos casos? E por que ela, às vezes, tem efeitos positivos? Na literatura, observam-se duas correntes de pensamento que respondem, de forma distinta, a estas questões: os economistas e os psicólogos.

² Bilmes, L., E Gould, W. (2009). *The people factor: Strengthening America by investing in public service*. Washington, DC: Brookings Institution Press apud Bowman (2010).

³ Donahue, J. (2008). *The warping of government work*. Cambridge, MA: Harvard University Press, apud Bowman (2010).

⁴ Atividades intrinsecamente motivadas são realizadas porque o indivíduo as enxerga como prazerosas, desafiadoras, interessantes ou recheadas de propósito. Ou seja, neste tipo de motivação, não há necessidade de benefícios externos: a tarefa ou atividade vai ser realizada porque o indivíduo assim o deseja.

2.2. A visão dos economistas: diferentes modelagens geram diferentes incentivos

Estudos publicados, principalmente no campo da Economia, argumentam que os problemas de ineficácia da remuneração variável no setor público estão relacionados a esquemas de incentivo modelados e administrados incorretamente.

Weibel *et al* (2010) afirmam que esses estudos baseiam-se na teoria da escolha racional, do indivíduo autointeressado, egoísta e extrinsecamente motivado⁵. Segundo os autores dessa vertente, em situações adequadas a *PRP* geraria, necessariamente, aumento no desempenho das pessoas.

Entretanto, existiriam problemas típicos da relação *agent x principal* e características estruturais da administração pública que levariam a incentivos subótimos. O foco dos pesquisadores é, então, compreender essas situações, estudar formas adequadas de modelagem e implementação, e possíveis soluções para esses problemas.

Essa ótica enxerga a *PRP* a partir da relação *agent x principal*. Nessa relação, um ator (*principal*) delega a outro ator (*agent*) a realização de determinada atividade. A relação fica problemática na medida em que *principal* e *agent* não compartilham os mesmos objetivos, o que possibilita a esses últimos atuar contrariamente aos interesses desejados. Podem-se enxergar os servidores públicos como *agentes* de cidadãos, políticos e lideranças burocráticas (*principals*). O *principal*, no exercício de suas atribuições e na busca de seu interesse, pode exigir maior produtividade dos servidores. Estes não necessariamente compartilham dessa vontade e podem se negar ao pretendido desempenho superior. O problema se agrava quando o comportamento ou o desempenho do *agent* é difícil de ser medido e o *principal* tem informação incompleta, insuficiente, para avaliar quão bem o agente está atuando no exercício de suas funções (EISENHARDT, 1989).

⁵ Motivação extrínseca é aquela baseada nas recompensas externas. As tarefas são realizadas porque elas geram compensações (como o dinheiro) que podem ser, posteriormente, convertidas em produtos ou serviços que vão preencher necessidades e, aí, gerar satisfação.

2.2.1. As consequências das múltiplas tarefas no sistema de incentivos

Segundo Burgess e Ratto (2003), características típicas do setor público dificultam a implantação de sistemas de incentivos. A existência de múltiplas tarefas desempenhadas pelos *agents*, por si só, já complica a estrutura de incentivos. Se as ações forem substituíveis entre si (no sentido de que mais tempo numa atividade significa menos tempo em outra), o uso de poderosos sistemas de incentivo pode gerar efeitos indesejados nos resultados globais.

Segundo MacDonald e Marx (2001)⁶, diante da existência de atividades substitutas, os *agents* irão privilegiar as tarefas menos difíceis, enquanto o *principal* desejará que eles realizem todas as atividades. Os autores afirmam que, se o *principal* não tem certeza sobre as preferências de seus *agents*, estabelecer recompensas por desempenho a tarefas individuais pode ser subótimo, já que pode induzir os empregados a focar em tarefas mais fáceis.

Uma possível solução seria fazer com que todas as atividades importantes fossem mensuradas de forma separada, com metas específicas. A cada meta atribuir-se-ia uma recompensa específica ou uma parcela distinta da recompensa. Nessa hipótese, o peso da recompensa a cada tarefa deve ser cuidadosamente calculado em função da dificuldade de executá-la e de sua importância relativa face às prioridades da organização.

2.2.2. O problema dos múltiplos *principals*

Uma característica-chave do setor público é que os *agentes* (servidores públicos) trabalham para diversos *principals* (cidadãos, lideranças políticas, altas lideranças da burocracia, gerência intermediária da burocracia). Nessas circunstâncias, estabelecer incentivos adequados é mais complicado, uma vez que esses *principals* estão interessados em apenas alguns aspectos dos resultados e, ainda, por vezes, os interesses dos diversos *principals* não estão alinhados.

⁶ MacDonald, G. e Marx, L. M. (2001). Adverse specialization, *Journal of Political Economics*, 17, 199-236, *apud* Burgess e Ratto (2003).

O argumento elaborado por Bernheim e Whinston (1986)⁷ é que, nessas condições, cada *principal* vai oferecer mais incentivos positivos aos elementos em que está interessado e incentivos negativos aos demais. E ainda os *agents* vão acabar privilegiando aqueles que oferecerem incentivos maiores, deixando de lado outros *principals* e outras tarefas. Uma possível solução é negociar com os diversos *principals* para formalizar os objetivos e metas, deixando-os claros para os *agents*.

2.2.3. Modelos baseados em comportamento x modelos baseados em resultados

Gehardt (2009) afirma que, quanto ao tipo de mensuração do desempenho, os modelos de remuneração variável se dividem em: a) baseados em comportamento, que avaliam subjetivamente o cumprimento de determinados requisitos, tais como percepção da chefia em relação ao trabalho em equipe, comprometimento e outros, chamados remuneração por mérito (*merit pay*) e b) baseados em resultados objetivamente mensuráveis, chamados de remuneração por desempenho (*performance-related pay*).

Para o autor, o modelo baseado em comportamento tem como potencial vantagem o fato de poder ser utilizado em qualquer tipo de situação, além de verificar requisitos que estão totalmente dentro da governabilidade do funcionário, cabendo basicamente a este tomar medidas para melhorar seu desempenho. Burgess e Metalcafe (1999)⁸ afirmam que esse tipo de medida é mais adequado quando os resultados são mais difíceis de ser mensurados.

Entretanto, o caráter subjetivo desse tipo de medida faz com que seja mais difícil para os avaliadores justificar diferenças de desempenho entre empregados (GEHARDT, 2009). Esse aspecto, como se verá ao longo deste texto, é especialmente preocupante no caso brasileiro, fazendo com que essa opção de mensuração seja pouco adequada ao Brasil.

Já o modelo baseado em resultados é mais facilmente percebido como justo pelos empregados, em função do seu caráter objetivo. Por esse motivo, ele é mais utilizado quando se trata de incentivos mais significativos. Burgess e Metalcafe (1999) afirmam que ele é mais adequado para situações em que os resultados são mais facilmente mensuráveis.

⁷ Bernheim, B. e Whinston, M. (1986) Common Agency. *Econometrica* 54(4), 923-42, apud Burgess e Ratto (2003).

⁸ Burgess, S. e Metcalfe, P. (1999) *The use of incentive schemes in the public and private sectors: evidence from british establishments*, CMPO Working Paper 99/015 apud Burgess e Ratto (2003).

Existem aspectos negativos também nessa modalidade: nem todas as tarefas permitem mensuração adequada de seus resultados e a não mensuração de alguns aspectos da tarefa podem fazer com que os empregados os ignorem. Além disso, quando há desempenho ruim, caso os empregados atribuam esse resultado a fatores exógenos, os quais eles não controlam, pode-se gerar reações negativas e pressões para rever metas (GEHARDT, 2009). Não obstante essas críticas, o argumento de Barbosa (1996), apresentado no decorrer deste texto, vai indicar essa modelagem como a mais adequada ao caso brasileiro, em função da sua objetividade.

2.2.4. Recompensas individuais x recompensas coletivas

Holmström (1982)⁹ argumenta que, em uma situação em que os membros de uma equipe dependem uns dos outros para a produção dos resultados, surge o problema do “carona” (*free rider*), ou seja, um indivíduo pode ter baixa produtividade e ganhar uma recompensa alta, caso ele “pegue carona” no trabalho do outro, já que as metas são coletivas. Esse problema fica mais grave quanto maior for a organização. Uma recompensa ótima, nessa situação, depende de quanto o resultado é fácil de medir e também depende do tamanho da equipe. Quanto maior for a dificuldade em medir os resultados, maior e mais complexa será a concepção de um sistema ótimo de incentivos.

Se os funcionários perceberem um vínculo fraco entre o desempenho e as recompensas extrínsecas, a utilidade desse método é severamente limitada (LAWLER, 1994)¹⁰.

O problema do *free-rider* é a explicação mais comum dos estudos na área de Economia para a dificuldade em se ter sucesso com sistemas de recompensas por equipes (BURGESS & RATTO, 2003). Ainda segundo esta visão, no trabalho em equipe, uma situação que pode estimular o desempenho é o monitoramento pelos colegas de trabalho (um vigia o outro para que todos produzam a contento). Vincular recompensas ao desempenho do grupo estimula esse monitoramento e, conseqüentemente, reduz a prática do *free-rider*.

⁹ Holmström, B. (1982) Moral hazard in teams, *Bell Journal of Economics*, 13, 324-40, *apud* Burgess e Ratto (2003).

¹⁰ Lawler, Edward E. (1994). *Motivation in Work Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass, *apud* Wright (2007).

Kendel e Lazear (1992)¹¹ mostram que um maior monitoramento pelos pares pode induzir a um maior esforço dos indivíduos caso o risco de ser pego “fazendo corpo mole” seja maior. Isso tem uma implicação no tamanho das equipes, uma vez que em equipes muito grandes fica mais difícil o monitoramento pelos pares. Na análise de Holmström (1982), a equipe é definida por ser uma unidade de produção, na qual seus membros contribuem para um mesmo resultado.

Gehardt (2009) aponta que, quanto ao nível de mensuração do desempenho, os modelos de remuneração variável se dividem em individuais, coletivos ou híbridos (em que a remuneração baseia-se parte no desempenho individual e parte no desempenho coletivo). Um importante debate a respeito da modelagem de sistemas de incentivo ocorre entre os defensores de avaliações baseadas no indivíduo e avaliações baseadas em equipes.

Embora a visão econômica apresente riscos envolvidos na utilização de modelos coletivos, eles estão crescentemente ganhando força nas experiências de *PRP* nos governos. Os modelos focados em indivíduos, embora possam promover forte incentivo em função da ligação direta desempenho individual-premiação, também possuem aspectos negativos, principalmente vinculados à cooperação. Gehardt (2009) argumenta que o uso de modelos de incentivo individuais pode fomentar a desagregação e dificultar o trabalho em grupo, na medida em que cada servidor será avaliado e recompensado individualmente e o resultado coletivo do trabalho pode deixar de ser prioridade.

O estudos da OCDE (2005) e de Perry *et al* (2009) corroboram esta visão e concluem que modelagens focadas em equipe parecem ter melhores resultados no setor público do que esquemas baseados na avaliação individual de desempenho.

Uma das principais consequências do relatório Makinson (2000)¹², que sugeriu modelagens de incentivos para o serviço público britânico, foi o surgimento de sistemas de remuneração variável baseados em equipes. Essas equipes variavam desde 100 funcionários até milhares de empregados de divisões inteiras. Burgess e Ratto (2003) argumentam que uma definição clara da equipe é muito importante para a concepção exitosa de um sistema de incentivos.

¹¹ Kandel, E. & Lazear, E. (1992). Peer pressure and partnerships, *Journal of Political Economy*, 100(4), 801-17, apud Burgess & Ratto (2003).

¹² Makinson, J. (2000) Incentives for change: rewarding performance in national government networks. Public Service Productivity Panel apud Burgess e Ratto (2003).

Nesse sentido, equipes podem ser definidas em função do processo de produção ou, então, ser “forjadas artificialmente”, no sentido de proporcionarem um estímulo para a cooperação entre unidades distintas. Deve haver uma racionalidade na definição da equipe e isso deve ser estudado caso a caso. Por exemplo, se o objetivo for gerar incentivo e controle pelos pares (colegas de trabalho), evitando assim o *free-rider*, a concepção da equipe deve considerar esse aspecto, especialmente em função do tamanho do grupo, devendo esse ser relativamente pequeno.

2.3. A visão dos psicólogos: a questão da motivação

Visões mais ligadas à Psicologia enxergam as causas do fracasso de sistemas de *PRP* não em incentivos subótimos ou modelagens inadequadas, mas sim na motivação dos empregados. Segundo Weibel *et al* (2010), as teorias econômicas baseadas no autointeresse não possuem uma estrutura analítica suficiente para analisar a motivação dos empregados, especialmente empregados do serviço público. O uso da remuneração variável geraria efeitos adversos nos servidores públicos, muitas vezes reduzindo sua motivação.

Sob a ótica da Psicologia, dois fatores dificultam a implementação de incentivos financeiros no setor público: 1) o perfil e as características motivacionais do servidor público e 2) o efeito *crowding-out*.

2.3.1. O perfil e as características motivacionais do servidor público

Rodrigues e Neto (2011) afirmam que características peculiares das instituições do setor público influenciam na motivação e no comportamento de forma distinta dos padrões observados nas empresas privadas.

Segundo Weibel *et al* (2010), no serviço público os funcionários têm, em geral, motivação intrínseca significativa, realizando tarefas em função do senso de dever, lealdade e prazer, ou seja, realizam as atividades porque acreditam nelas e, ao fazê-las, têm a sensação de que estão cumprindo seu dever. Rodrigues e Neto (2011) analisaram um conjunto de estudos sobre motivação e afirmam que os autores concordam num ponto: as recompensas intrínsecas são mais valorizadas do que as recompensas extrínsecas no serviço público.

Buelens e Broeck (2007)¹³ afirmam que os trabalhadores do setor privado são mais motivados pelos fatores extrínsecos em comparação com os funcionários do setor público. Houston (2000) confirma esta hipótese e afirma que as pessoas ocupadas no setor público têm valores e motivos diferentes daquelas empregadas em organizações privadas. Para o autor, servidores públicos são mais propensos a valorizar recompensas intrínsecas em trabalhos importantes e que geram senso de realização.

Crewson (1997) reforça que, além de motivações, os funcionários públicos têm expectativas diferentes em comparação com os empregados do setor privado. Essas diferenças estão vinculadas a missão e aos objetivos da organização pública. O autor afirma que empresas privadas que visam lucro são propensas a terem mais funcionários de orientação econômica, enquanto organizações vinculadas ao setor público são mais propensas a terem funcionários orientados à natureza do trabalho. A nobreza da missão do serviço público é percebida, por muitos autores, como o mais potente fator de motivação dos empregados para o trabalho (RODRIGUES E REIS, 2011).

O modelo Wright (2007) – Figura 1 – sintetiza estudos anteriores e sistematiza a visão mais recente da literatura sobre os fatores que afetam a motivação do servidor público.

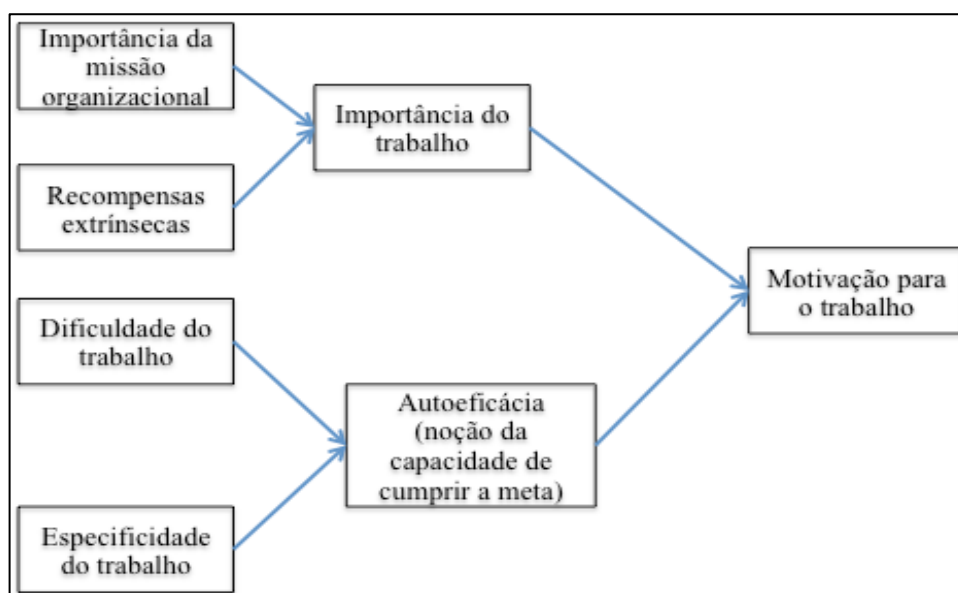


Figura 1 – Modelo de motivação no trabalho no setor público
Fonte: WRIGHT, 2007.

¹³ Buelens, Marc e Broeck, H. V. (2007). An Analysis of Differences in Work Motivation between Public and Private Sector Organizations. *Public Administration Review* 67, pp. 65-74 apud Rodrigues e Neto (2011).

Wright (2007) analisou uma amostra de 2.200 funcionários de um Estado norte-americano e confirmou premissas já aventadas pela literatura. A noção de autoeficácia tem um papel essencial para o comprometimento com a meta: é importante que os servidores públicos percebam que as metas sejam viáveis de serem atingidas. A autoeficácia é medida pelo o julgamento de que a pessoa tem a capacidade de organizar e executar as ações necessárias para que a meta seja atingida. Wright (2007) argumenta que uma série de estudos associam altos níveis de autoeficácia ao aumento do desempenho dos funcionários, porque eles ficam mais propensos a se esforçarem e a persistirem caso percebam que podem ser bem sucedidos.

Para Wright (2007) os servidores públicos são mais motivados a trabalhar quando eles têm tarefas claras, compreensíveis e desafiadoras e que eles as considerem importantes e viáveis de serem cumpridas. O autor argumenta que estas conclusões são compatíveis com a literatura recente sobre motivação no serviço público. Os valores intrínsecos que os funcionários veem na missão da organização influenciam sua motivação, aumentando a importância que eles enxergam no seu trabalho.

A disponibilidade de recompensas extrínsecas relacionadas ao desempenho tem uma influência significativa no grau de importância que os empregados atribuem a seus trabalhos. No entanto, essa influência mostra-se menor que aquela atribuída às recompensas intrínsecas oriundas da missão institucional. E, finalmente, o estudo de Wright argumenta que as recompensas intrínsecas geradas pela natureza e pelo conteúdo do trabalho desempenhado na organização parece ser mais importante do que recompensas extrínsecas vinculadas ao desempenho (WRIGHT, 2007, p. 60)

2.3.2. O efeito *crowding-out*

As modernas teorias psicológicas fundamentam-se na ideia de que existem dois componentes na motivação: a motivação intrínseca e extrínseca. Motivação intrínseca é aquela interior a cada indivíduo, e a motivação ou recompensa extrínseca é aquela administrada pela organização.

Enxergar o peso desses dois componentes na motivação dos indivíduos parece ser fundamental para a compreensão do impacto da remuneração variável no desempenho de cada profissional.

Essa motivação intrínseca, em certas condições, pode ser reduzida ao ser introduzida a remuneração variável. Dar a alguém incentivos financeiros para realizar tarefas que já seriam feitas por prazer reduz a motivação, na medida em que a pessoa passa a enxergar a tarefa como algo controlado por incentivos externos e não por um prazer, por uma vontade interna. Portanto, esses incentivos financeiros podem produzir custos ocultos e, assim, reduzir o desempenho (WEIBEL *et al*, 2010).

Esse efeito da redução ou neutralização da motivação intrínseca em função da existência de recompensas extrínsecas é genericamente conhecido na literatura como efeito deslocamento ou expulsão (*crowding-out effect*). Em outras palavras, o aumento da motivação extrínseca por meio de mecanismos externos (recompensas) provoca o “deslocamento” ou a “expulsão” da motivação intrínseca. É atribuída a este efeito boa parte das limitações motivacionais da remuneração variável.

Diversos autores têm buscado compreender o problema do efeito *crowding-out*. Osterloh e Frey (2002) sintetizam argumentos teóricos e resultados de pesquisas empíricas sobre o assunto. Duas visões existem a respeito desse efeito.

Segundo a visão da *teoria da avaliação cognitiva*, o referido efeito faz com que a motivação intrínseca seja substituída pela intervenção externa, o que é percebido como uma restrição à autonomia do indivíduo. O indivíduo em questão não mais se sente responsável por determinada tarefa, já que a tarefa está sendo “controlada” e incentivada pelo dinheiro, pela premiação variável. A tarefa passa a ser orientada não mais pelo prazer, mas pelo dinheiro. O indivíduo passa, então, a atribuir a responsabilidade da tarefa para quem está pagando por ela, isentando a si próprio de investir energia em sua realização.

Já a *teoria dos contratos psicológicos* argumenta que cada relação de trabalho inclui um aspecto extrinsecamente motivado (dinheiro) e um aspecto relacional entre as duas partes. Caso a parte relacional do contrato seja quebrada, a boa-fé recíproca é colocada em xeque. Evidências empíricas demonstram que, quando isso ocorre, as partes no contrato percebem

que a realização da tarefa foi transformada numa simples relação comercial. Por exemplo, quando um supervisor cumprimenta um empregado por um grande esforço com um presente simbólico (flores, por exemplo), a motivação intrínseca desse empregado tende a aumentar porque ele sente que seu esforço é valorizado. Entretanto, se por algum motivo, esse empregado percebe que o gesto do superior serve somente a um objetivo instrumental, de obtenção de vantagem, sua motivação intrínseca é afetada negativamente. As flores passam a ser percebidas como controladoras e a relação é interpretada como comercial, reduzindo a motivação (OSTERLOH e FREY, 2002).

Diversas análises empíricas têm sido realizadas a respeito do *crowding-out effect*. Um dos estudos mais relevantes, Eisenberger e Cameron, (1996)¹⁴ analisou um total de 59 artigos produzidos entre 1971 e 1997 e concluiu que recompensas reduzem a motivação intrínseca para atividades consideradas interessantes (aquelas que os experimentos mostraram ser intrinsecamente orientadas) de uma maneira altamente significativa e bastante confiável. Osterloh e Frey (2002) argumentam, portanto, que não há dúvidas de que o *crowding-out effect* existe e é um fenômeno significativo sob certas condições. Assim, é necessário calcular o resultado líquido entre o efeito-premiação (decorrente da recompensa) e subtrair o efeito *crowding-out*, para avaliar de fato o impacto da remuneração variável sobre a motivação.

Recentemente, a literatura sobre motivação no setor público tem prestado atenção num ponto específico: dependendo do tipo de tarefa (interessante ou não interessante), a lógica de incentivos opera de forma diferente.

Novos estudos publicados por Weibel *et al* (2010) iluminam essa discussão. Os autores concluíram que a remuneração variável aumenta significativamente o desempenho no caso de atividades não interessantes, enquanto no caso de atividades interessantes ela reduz o desempenho.

Assim, é possível articular as duas visões (econômica e psicológica) em uma conclusão convergente. A Economia argumenta que boa parte dos problemas da remuneração variável está relacionada a incentivos modelados inadequadamente. A visão da Psicologia

¹⁴ Eisenberger, R. and Cameron, J. (1996). Detrimental effects of reward: reality or myth? *American Psychologist*, 51, 1153–66, *apud* Osterloh e Frey (2002).

complementa esse raciocínio acrescentando dois aspectos: a) o servidor público atribui um valor relativamente menor a incentivos extrínsecos, valorizando principalmente a missão e a importância do trabalho que desempenha e b) *PRP* funciona bem para atividades não interessantes e tem sérias limitações para atividades interessantes, podendo, nesses casos, até reduzir o desempenho do funcionário.

2.4. Elementos da cultura brasileira que influenciam a efetividade da *PRP*

Barbosa (1996) mostrou que tentativas de implementar sistemas de avaliação individual por mérito no Brasil foram feitas diversas vezes em nossa história e pressões sociais sempre levaram os modelos ao fracasso. Embora todos apoiem a lógica meritocrática, a prática social não a legítima.

A autora argumenta que o valor de igualdade no Brasil é diferente do existente nos Estados Unidos. Lá, a ideia de igualdade significa o tratamento igual perante a lei, não necessariamente significa a busca de um estado substancialmente igualitário. A existência da diferença entre os indivíduos é reconhecida, legitimada e percebida como o resultado do diferencial de talento – aptidão inata – que permite a alguns indivíduos realizar e praticar certas ações com muito melhor desempenho do que outros, em função de sua capacidade e desejo de realização. As diferenças são, assim, percebidas como inevitáveis e desejadas. A sociedade americana está pronta para admitir a igualdade jurídica e a desigualdade de fato, em função das diferenças de desempenho individual. Nesse contexto, o desempenho funciona como um mecanismo socialmente legítimo, que permite à sociedade diferenciar, avaliar, hierarquizar e premiar os indivíduos entre si.

A noção de igualdade no Brasil é diferente. Barbosa (1996) afirma que o desempenho é entendido mais como resultado do ambiente do que como esforço do indivíduo. A consequência disso é que produções individuais não são comparáveis, pois o produto de cada uma é visto como fruto de condições históricas subjetivas. Para a autora, os brasileiros atribuem um desempenho ruim à falta de oportunidades na vida, não legitimando o mérito enquanto fonte natural de diferenciação social – em uma frase: “no Brasil, desempenho não se avalia, se justifica”. Daí a síndrome da isonomia, as progressões automáticas para todos e o engessamento do serviço público, no qual diferentes categorias funcionais se encontram

amarradas umas às outras, de forma que qualquer diferenciação, mesmo que baseada na diferença de funções, é vista como concessão de direitos que devem ser estendidos a todos, o que leva ao famoso efeito cascata. Na sociedade brasileira, o estabelecimento de gradações ou hierarquias é visto como a introdução de uma desigualdade que vai de encontro ao próprio objetivo do sistema.

Em um universo como este, a luta pelo reconhecimento do mérito individual é extremamente difícil e polêmica. Especialmente quando essa avaliação tem impactos financeiros, o problema se radicaliza. Mesmo quando há avaliações objetivas sobre diferenciação de desempenhos, no momento de eventuais distribuições financeiras a distribuição acaba sendo igualitária. O argumento é que, normalmente, como o dinheiro disponível é muito pouco, é melhor “dar um pouquinho para cada um. para todos receberem alguma coisa”. Por isso é que ou todos são avaliados positivamente, ou ninguém é avaliado. (BARBOSA, 1996).

As consequências dessa análise são impactantes para a modelagem e para a possibilidade de sucessos de sistemas de *PRP* no Brasil, pois apresenta riscos adicionais ao debate. Embora o argumento de Barbosa se volte especificamente à noção de avaliação de desempenho individual, qualquer modelo de incentivo vai se basear nessa parcela individual ou em uma avaliação coletiva para aferição da remuneração variável. A síndrome da isonomia e a busca de uma igualdade substantiva fazem com que, mesmo havendo diferença de desempenho, exista uma pressão social para que todos ganhem de forma igual. Isso leva a pressões adicionais no sistema de avaliação porque a cultura brasileira atribui a desigualdade de desempenho à falta de oportunidades na vida. Assim, não faz sentido dar uma nota diferente de 10, uma vez que cada um fez o que pôde. A implantação de sistemas de *PRP* no Brasil deve considerar esse aspecto cultural e, assim, prever mecanismos que possam tornar mais objetiva possível a diferenciação do desempenho. Modelos baseados em resultados mensurados de forma objetiva são, por esse motivo, mais adequados ao caso brasileiro do que modelos estruturados em avaliações subjetivas de desempenho.

Dois potenciais efeitos disfuncionais decorrem das características culturais relatadas: a) avaliações são realizadas de forma artificialmente benevolentes e b) o sistema não se sustenta: parcelas variáveis por desempenho acabam sendo incorporadas ao salário fixo.

2.5. Bons resultados e mecanismos positivos associados a remuneração variável

A maioria dos estudos enfatiza, porém, que a remuneração variável no setor público pode ter efeitos positivos (OCDE, 2005; PERRY *et al* 2009; MARSDEN, 2010; BURGESS e RATTO, 2003). O modelo não é um simples fracasso. Suas limitações, embora sérias e recorrentes, podem ser enfrentadas ou minimizadas e resultados positivos podem ser obtidos.

Segundo Marsden (2010), embora a remuneração variável possa ter efeitos perversos sobre a motivação em algumas condições, existem contribuições para a melhoria do desempenho das organizações. A mensuração do desempenho e a definição de metas – que geralmente são fortalecidas com a implantação da *PRP* – têm contribuído para um melhor desempenho. O autor afirma que a implantação da remuneração variável tem incentivado a renegociação de prioridades e padrões de desempenho entre empregados e chefia. Uma vez que metas e objetivos organizacionais são a base de cálculo da parcela variável, torna-se necessário que eles sejam esclarecidos, comunicados, negociados e repactuados com os empregados. A relação contratual entre chefe e subordinado passa a ser regularmente rediscutida e favorece a convergência entre as metas individuais e organizacionais.

Discutir a relação entre remuneração variável e melhoria do desempenho não implica, somente, em verificar possível aumento no esforço dos funcionários. Há de se verificar, também, em que grau esse esforço foi redirecionado aos objetivos desejados (GEHARDT, 2009). O simples redirecionamento do esforço (mesmo que não haja aumento dele) em direção às prioridades da organização pode gerar melhoria do desempenho.

Assim, mesmo que a *PRP* não gere mais esforço, ela pode induzir a um esforço de melhor qualidade, ou seja, pode melhorar o alinhamento entre indivíduo e organização. Essas observações são coerentes com importantes estudos publicados recentemente. Os trabalhos de Perry *et al* (2009) e OCDE (2005) concluíram que a *PRP* pode melhorar o desempenho mas não por via da motivação. Os bons resultados são decorrentes de *efeitos derivados* como o alinhamento de esforços em torno de prioridades, mensuração e avaliação do desempenho, melhor tomada de decisão e maior cooperação quando as metas são coletivas. A figura 2 ilustra estas conclusões.

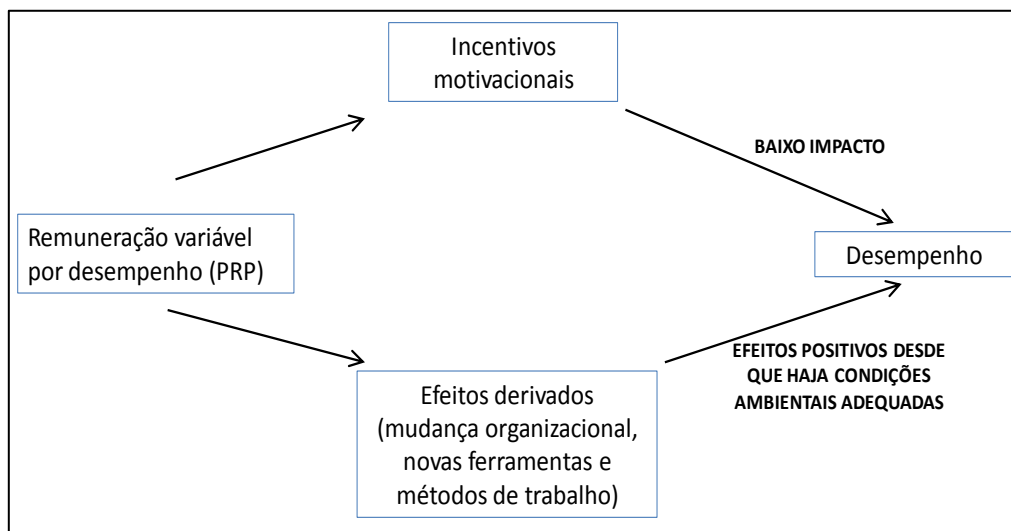


Figura 2 – Variáveis relevantes para avaliação do impacto da remuneração por desempenho
Fonte: OCDE,2005.

De acordo com o estudo da OCDE, com uma modelagem adequada, os processos que acompanham a *PRP* facilitaram as mudanças organizacionais, tornando-as possíveis e positivas. Quando a *PRP* é implantada, abre-se uma janela de oportunidade para amplas mudanças organizacionais e de gestão. Essas mudanças incluem: definição de metas, mensuração do desempenho e avaliações efetivas, melhor definição de tarefas, aquisição de habilidades específicas, aumento do diálogo chefe-subordinado, melhoria do trabalho em equipe e aumento da flexibilidade no ambiente de trabalho. Essa dinâmica tem um impacto positivo no desempenho (OCDE, 2005).

Os trabalhos de Perry *et al* (2009) e OCDE (2005) entretanto, afirmam que esses efeitos positivos ocorrem quando há boas condições de implementação. Dentre essas condições, destacam-se:

- visão dos empregados: o sistema deve ser visto como transparente, justo e não político. Credibilidade da liderança também é chave para aprovação dos empregados;
- metas devem ser claras e objetivas;
- regras de premiação devem ser claras e seguidas por todos.

Outras boas condições se referem ao *design* das modelagens e a um adequado ambiente de aplicação da *PRP*. Perry *et al* (2009) fazem as seguintes observações:

- modelagens focadas em equipes (e não em indivíduos) tem sido mais positivas, uma vez que esta configuração pode trazer menos conflitos e divisões internas;

- o tipo de política pública envolvida importa (experiências no setor saúde têm sido bastante positivas, enquanto do setor financeiro têm sido, em geral, negativas pois induziram conflitos internos; já no setor educação e segurança pública os resultados são medianos e inconclusivos);
- melhores resultados têm sido observados em atividades operacionais, onde as tarefas são menos ambíguas e os resultados mais concretos e mensuráveis, contradizendo a premissa de que seriam mais efetivas nos níveis gerenciais.

De acordo com o estudo da OCDE, um adequado sistema de avaliação do desempenho organizacional depende principalmente de cinco fatores:

- a) da adequada e cuidadosa modelagem do sistema;
- b) de processo adequado de estabelecimento de objetivos e metas;
- c) é necessário uma vinculação forte entre as recompensas e o sistema de avaliação do desempenho. O sistema deve ser transparente e deve oferecer *feedback* para os funcionários a respeito do seu desempenho;
- d) é fundamental que os gerentes sejam preparados para operar o modelo;
- e) é indispensável que os gerentes de linha (supervisores operacionais) sejam intensamente envolvidos com a implementação do sistema e sejam preparados para traduzir o sistema para os funcionários de acordo com os objetivos organizacionais.

Locke (2004) avalia características de *design* de sistemas de incentivo e afirma que um sistema ideal deve ser simples.

O mais simples dos sistemas tem apenas uma meta a ser recompensada. O problema é que um sistema com apenas uma meta é insuficiente para especificar requisitos de uma tarefa. Mas é fundamental que se evite a sobrecarga cognitiva. Nenhum gestor, por exemplo, pode fazer um bom progresso trabalhando em 17 diferentes metas, a menos que boa parte delas possa ser delegada. Uma pessoa sozinha pode, provavelmente, lidar como algo entre três e sete metas, dependendo da dificuldade, complexidade e do tempo necessário a sua consecução. (LOCKE, 2004, p. 132).

De forma geral, sistemas de incentivo financeiro que funcionam bem são extraordinariamente difíceis de serem criados e mantidos (Locke, 2004). Não há dúvida, entretanto, sobre qual é o primeiro passo para que um sistema dessa natureza possa ser concebido: deve-se responder a pergunta: “o que queremos, de fato, que as pessoas façam na nossa organização?”.

Kerr (2004) reforça este argumento dizendo que, para se ter uma gestão efetiva, o estabelecimento de recompensas deve ser a terceira coisa com a qual um gestor deve se preocupar. Mensurar o desempenho deve vir em segundo lugar e tanto as recompensas quanto a mensuração devem estar subordinadas à definição clara e precisa sobre o que, de fato, deve ser feito. O primeiro passo, portanto deve ser a construção de um plano estratégico para a organização. Ele pode estar em uma folha de papel com as dez prioridades para o ano ou em um mapa estratégico elaborado com o apoio de uma boa consultoria. Para Kerr, o mais interessante desse princípio é que ele, por mais senso comum e autoevidente que seja, é violado sistematicamente. A ausência de um plano estratégico com metas organizacionais anteriores à introdução de sistemas de incentivo pode levar a metas criadas de qualquer maneira (apenas para a implantação da *PRP*), desconectadas de um processo maior, estipuladas apenas para setores (ou carreiras) específicos da organização e direcionadas para objetivos nebulosos (já que não se discutiram as prioridades e a estratégia para a organização como um todo).

O próximo capítulo discute os mecanismos e os aprendizados a respeito dos dois passos anteriores ao estabelecimento de incentivos: a definição de metas e a mensuração do desempenho.

3. DEFINIÇÃO DE METAS E MENSURAÇÃO DO DESEMPENHO

Uma etapa necessária para a implantação da *PRP* é a prática da mensuração do desempenho. Apesar de ser uma prática amplamente difundida, sua aplicação se dá a partir de pressupostos e paradigmas bastante distintos.

Uma série de autores têm estudado os efeitos positivos, dificuldades e distorções surgidas em função da aplicação deste método. Compreender estes efeitos é importante para avaliarmos o impacto da implantação da remuneração variável numa dada realidade.

De uma maneira geral, o debate em torno da ideia de gestão do desempenho é polarizado entre os defensores e entusiastas dos benefícios da mensuração e os seus opositores, que questionam as premissas fundamentais dos modelos de avaliação do desempenho, chamando atenção para seus possíveis resultados disfuncionais.

O conceito de *desempenho* varia bastante de acordo com a ciência e as disciplinas que tratam do tema. Dooren, Bouckaert e Halligan (2010) conceituam desempenho como comportamento deliberado e intencional, seja de indivíduos, seja de organizações.

A *mensuração do desempenho* propõe estabelecer o valor quantitativo ou qualitativo de um insumo, produtos/serviço, impacto, nível de atividade ou evento ou ainda de um processo. Já a *gestão do desempenho* é a ação, baseada nos indicadores e relatórios de desempenho, com o objetivo de melhorar o comportamento, motivação e processos para promover inovação (RADNOR, 2008).

A mensuração do desempenho é operacionalizada por meio de um indicador de desempenho. O indicador é uma métrica utilizada para dar valor a uma determinada realidade. É intrínseco ao indicador informar seu próprio objetivo. Portanto, quando estabelecemos um indicador de desempenho: “número de homicídios”, é intrínseco o objetivo de melhorar (reduzir) este índice.

É importante diferenciar o conceito de indicador do conceito de meta. A meta vai além, ela acrescenta ao indicador valor e prazo. Portanto, meta = objetivo + valor + prazo (CAMPOS, 2004).

Dooren *et al* (2010) argumentam que é possível classificar o desempenho em quatro perspectivas, conforme o quadro abaixo:

		<i>Implica em qualidade dos resultados?</i>	
		<i>Não</i>	<i>Sim</i>
<i>Implica em qualidade das ações/processos?</i>	<i>Não</i>	Desempenho como produção. Não há julgamento sobre a qualidade. (P1)	Desempenho como avaliação dos resultados. (P3)
	<i>Sim</i>	Desempenho como competência/capacidade. (P2)	Desempenho como a produção de resultados sustentáveis. (P4)

Quadro 1 – Categorias de Desempenho
Fonte: DOOREN *et al* (2010)

A primeira perspectiva (P1) foca a atenção em tarefas desempenhadas por agentes: uma patrulha policial, uma campanha de vacinação, um tratamento médico, um julgamento nas cortes de justiça são todos exemplos de desempenho, independente se eles são ou não bem sucedidos. Nesse sentido, desempenho é a ação intencional de atores do governo.

As outras dimensões contêm um julgamento de valor. Quando o desempenho se refere às ações, tarefas e processos – e menos em relação aos resultados – o desempenho é conceituado como competência/capacidade (P2), tal como enfatizado por modelos tradicionais de controle burocrático-procedimental (PIRES, 2010). Neste caso, o pressuposto é de que um agente de alta competência terá mais condições de gerar produtos e serviços de melhor qualidade, definindo assim uma associação entre competência do agente e desempenho institucional (DOOREN *et al*, 2010).

No terceiro quadrante, desempenho equivale a resultados (P3). Neste caso, a capacidade da organização não é o foco e, basicamente, apenas os resultados (*outputs e outcomes*) importam. Boa parte dos autores da nova gestão pública vê desempenho a partir deste conceito. Desde que os resultados sejam alcançados, o “como” – meios para tanto - importa pouco.

Finalmente, no quarto quadrante, quando desempenho é conceituado com foco tanto na qualidade das ações quanto na qualidade dos resultados, ele pode ser classificado como

“resultados sustentáveis” (P4). Neste caso, desempenho se refere a uma organização produtiva que tem a capacidade de realizar e converter sua capacidade em resultados efetivos.

Esta não é uma simples classificação racional: ela nos chama a atenção para aspectos usualmente ignorados no debate sobre desempenho. Não basta criar capacidade nas organizações – ignorando a dimensão resultados. Também é insuficiente concentrar a atenção somente nos resultados: a ausência de foco na capacidade da organização pode fazer com que esses resultados não perdurem ao longo do tempo. A noção de “resultados sustentáveis” permite superar limitações de perspectivas anteriores.

Pires (2010) nos ajuda a refletir sobre outros aspectos e potencialidades pouco explorados da chamada gestão do desempenho ou gestão por resultados. Para o autor, pensar desempenho nesses moldes requer, por sua vez, reflexões mais criativas sobre as relações entre processos de trabalho (recursos, estratégias, procedimentos e formas de atuação) e produtos (*outputs*). Isto é, não se trata nem apenas de controlar processos e nem apenas de controlar resultados, mas sim de explorar como variações em processos, em função de adaptações às circunstâncias de atuação das burocracias e seus agentes, se articulam com a realização de produtos e soluções mais adequadas para cada situação.

Explorar a relação entre diferentes processos e produtos (*outputs*) permite avaliar estratégias mais eficientes para consecução dos objetivos da organização. E explorar variações entre produtos (*outputs*) e impactos (*outcomes*) permite avaliar a efetividade das soluções que a organização implementa, considerando o impacto social desejado.

3.1. Os dois paradigmas da mensuração do desempenho

No debate sobre mensuração de resultados no setor público, dois paradigmas bastante distintos têm sido discutidos na literatura e têm se mostrado presentes nas experiências de aplicação de técnicas de mensuração em governos em todo o mundo: o modelo anglo-americano e o modelo nórdico.

Os países nórdicos e a Inglaterra simbolizam pressupostos bastante distintos em relação ao propósito da mensuração. Os primeiros são exemplo daquilo que Kettl (1997) chamou da lógica do “*let managers manage*”, a partir da qual o propósito da mensuração é criar uma um

ambiente de aprendizado mútuo, de diálogo e negociação, estruturado a partir do princípio da confiança, da igualdade e do incrementalismo (JONHSEN *et al* 2006). O segundo pressuposto, chamado de “*make managers manage*” foi aplicado inicialmente na Nova Zelândia e mais recentemente no caso inglês, cria mecanismos tipicamente de mercado, associados a recompensas e sanções em torno de determinados resultados, buscando criar uma nova forma de controle sobre o gestor público, a partir de um paradigma baseado na escolha racional.

O modelo nórdico é associado ao igualitarismo, ao modelo do *stakeholder* e ao incrementalismo. Igualitarismo se refere ao uso intensivo de mecanismos *bottom-up*, ou seja, se relaciona a importância de ouvir e captar na ponta (nível operacional) informações e opiniões sobre a implementação da política pública. O modelo *stakeholder* assume que os interesses comunitários têm reais implicações nas organizações públicas e privadas e não apenas os acionistas e políticos eleitos. O incrementalismo implica em processos graduais, usualmente consensuais, que envolvem aprendizado em contraposição às reformas mais radicais (JOHNSEN, NORREKLIT e VAKKURI, 2006). O diálogo e a confiança são valores básicos da perspectiva nórdica. Nesta perspectiva, os contratos de metas são vistos como instrumentos flexíveis que proporcionam ajuste e aprendizado organizacional, e não como instrumentos de controle e comando. O objetivo é, a partir do uso de indicadores, produzir um diálogo mais bem-estruturado e informado sobre as prioridades (JANN e REICHARD, 2002).

Já o modelo anglo-americano parte da perspectiva do acionista, do líder, do político eleito. Johnsen *et al* (2006) cita o método do *Balanced Scorecard (BSC)*, proposto por Kaplan e Norton (2001) como símbolo da lógica anglo-americana. Parte-se da formulação explícita dos objetivos. Estes objetivos são traduzidos em indicadores de desempenho. Em seguida, recompensas e incentivos, inclusive financeiros, são vinculados a estes indicadores. Enxergam-se os funcionários enquanto indivíduos maximizadores de seus interesses, extrinsecamente motivados e que podem ser fortemente direcionados em função de incentivo e punição.

Em função dos valores de igualdade, os nórdicos podem ficar facilmente confusos com a importância dada aos incentivos financeiros individuais na cultura anglo-americana. Boa parte das experiências negativas a respeito da mensuração do desempenho parece ser causada pela vinculação entre mensuração e incentivos financeiros (JOHNSEN *et al*, 2006).

O argumento de Johnsen *et al* (2006) reforça a proposição de que os efeitos de incentivo vinculados a implantação da remuneração variável amplificam as consequências disfuncionais e perversas verificadas quando se implementa mecanismos de mensuração do desempenho.

A mensuração do desempenho tem uma grande variedade de funções e propósitos. Estas funções incluem, dentre outras, aprimorar a transparência, controlar os funcionários, melhorar o aprendizado organizacional e avaliar o desempenho. À medida que aumenta o número de funções e usos compulsórios para a mensuração, ela tende a ser vista como mais injusta. Assim, quanto mais ambiciosos forem os objetivos da mensuração do desempenho, mais efeitos negativos e perversos serão apurados (BRUIJIN, 2002) ¹⁵.

É interessante observar que mesmo considerando que o *BSC* tenha sido largamente adotado nas organizações dos países nórdicos, nesses países o modelo é usualmente utilizado na tomada de decisão e é raramente vinculado a incentivos financeiros (JOHNSEN *et al*, 2006). O quadro a seguir sintetiza os dois paradigmas em questão.

Paradigmas da mensuração do desempenho		
	<i>Modelo anglo-americano</i>	<i>Modelo nórdico</i>
Objetivo principal	Controle, avaliação	Aprendizado
Valor predominante	Desconfiança Agente visto como maximizador do seu autointeresse.	Confiança, diálogo, incrementalismo. Estrutura-se em torno do comportamento cívico dos agentes.
Características	Valorização do processo decisório <i>top-down</i> Uso de mecanismos típicos de mercado: incentivos financeiros, recompensas e sanções.	Valorização do processo decisório <i>bottom-up</i> Flexibilidade, experimentação, ajuste e construção conjunta estruturam o processo negocial.
Base teórica	Escolha racional Teoria da agência (<i>agent x principal</i>)	Cultura cívica, social democracia.
Referências na aplicação	Inglaterra, Nova Zelândia	Suécia, Finlândia, Noruega

Quadro 2– Paradigmas da mensuração do desempenho

Fonte: elaboração própria a partir dos argumentos dos autores citados

¹⁵ Bruijn, H. de (2002), *Managing Performance in the Public Sector*, London: Routledge, *apud* Johnsen *et al* (2006).

O método da remuneração variável por desempenho é visto com pouco entusiasmo nos países nórdicos, já que ele pode causar divisão entre os funcionários da organização e gerar senso de injustiça. Uma cultura mais individualista e com menor aversão ao risco, como a britânica, é mais propícia à remuneração variável e à exposição pública de metas e resultados (POLLIT, 2006).

Ao analisar as práticas de gestão por desempenho em quatro países (Inglaterra, Finlândia, Suécia e Holanda), Pollit concluiu que é no Reino Unido o país em que essa prática se disseminou de forma mais ampla e rápida e no qual tem um forte grau de implementação.

Estudos observaram que durante o governo de Tony Blair, a Inglaterra levou esse modelo de gestão anglo-americano aos seus limites, utilizando de indicadores de desempenho e metas como instrumento básico de cobrança e controle dos gestores das agências públicas – inclusive de demissão, em caso de insucesso nos resultados (KELMAN, 2006; JAMES, 2004).

A remuneração variável era utilizada em algumas das organizações inglesas, mas não havia modelo único. Os acordos de metas - ou *Public Service Agreements (PSAs)* – eram estabelecidos e seus resultados cobrados pelo próprio governo e pela imprensa. Um aspecto central do modelo eram os sistemas de *ranking*, em que se publicavam dados comparativos de escolas e hospitais, identificando aqueles que tiveram melhores e piores desempenhos.

A aplicação de um ou outro modelo traz diferentes consequências organizacionais, inclusive nas relações de solidariedade entre os membros da organização. Uma dinâmica social que se estrutura em relações de confiança e aprendizado entre a cúpula (definidora das metas) e a base (cumpridora das metas) é bastante distinta de outra dinâmica onde a desconfiança, a competição e a postura de premiar e punir é levada ao limite.

As consequências organizacionais podem ser muito significativas: considerando uma separação entre controladores e executores, numa perspectiva mais próxima ao modelo anglo-americano, a relação entre quem estabelece e quem cumpre as metas pode ser entendida como uma relação do tipo *agent x principal* (EISENHARDT, 1989). Uma das características deste tipo de relação é que controlador e controlado podem não compartilhar dos mesmos objetivos num contexto de assimetria informacional. Assim, uma postura de confiança pode induzir a

cooperação mútua entre controladores e controlados, ao mesmo tempo em que uma postura de desconfiança pode trazer ineficiência e baixo desempenho, já que os controlados nunca poderão ser suficientemente vigiados por seus controladores e não estarão, neste caso, suficientemente motivados a agir em conformidade com as orientações recebidas.

Nesse sentido, parece necessário compreender as relações de solidariedade (confiança e compartilhamento de objetivos entre controladores e controlados) para enxergar possíveis implicações dessas relações nos resultados propostos.

3.2. Diferentes usos, diferentes consequências

A literatura tem discutido que diferentes propósitos e diferentes usos da informação sobre o desempenho podem provocar distintas consequências no interior das organizações.

Behn (2003) propõe oito diferentes usos para a informação sobre o desempenho: *avaliar, controlar, alocar recursos, motivar, promover bons resultados, celebrar, aprender e melhorar o desempenho*. Todos se subordinam ao último: o objetivo do gestor público é melhorar o desempenho, os sete primeiros são meios para se chegar a esta melhoria.

Dooren *et al* (2010) propõe uma classificação mais sintética e robusta analiticamente. Para os autores, a mensuração do desempenho teria três propósitos: a) *aprendizado*, b) *direcionamento e controle*, e c) *transparência e responsabilização*. Cada uso tem uma consequência:

- a) *Aprendizado*: o foco é avaliar o que funciona e o que não funciona para melhorar o desempenho. Planejamento estratégico e *benchmarking* são dois métodos que se utilizam da informação sobre o desempenho para produzir aprendizado organizacional;
- b) *Direcionamento e controle*: identificar, premiar e penalizar instituições e funcionários. Remuneração variável por desempenho e orçamentação por desempenho são métodos utilizados dentro dessa categoria;
- c) *Transparência e responsabilização*: a questão é como comunicar sobre o desempenho com o mundo exterior. O pressuposto é que divulgar a informação para o público vai resultar em pressão externa sobre as organizações. Sistemas de *ranking* e contratos de desempenho divulgados publicamente são métodos utilizados nesta categoria.

Uma questão crucial é de que forma a informação será utilizada: um uso leve (*soft*) ou pesado (*hard*). Dependendo do uso tem-se maior ou menor propensão a se obter efeitos disfuncionais (DOOREN *et al*, 2010).

Duas dimensões se relacionam ao uso *soft* ou *hard*. A primeira é o quanto a informação está vinculada, ou não, ao julgamento. Um contrato de metas que estipula sanções para uma organização é um exemplo de uso *hard*. Já um estudo de *benchmarking* para alimentar discussões internas é um exemplo de uso *soft*. A segunda dimensão se refere às consequências (impacto) do julgamento. Situações onde variações no desempenho implicam em consequências financeiras são exemplos *hard*, enquanto situações em que variações nos resultados implicam apenas em memorandos internos, comentando o desempenho, podem ser consideradas *soft*.

O quadro a seguir avalia o impacto do julgamento sobre o desempenho.

Baixo impacto	Alto impacto
Uso periférico	Uso no negócio central da organização (<i>core business</i>)
Consequências não reputacionais	Reputação do indivíduo/organização é colocada a prova
Inexistência de consequências financeiras	Desempenho provoca consequências financeiras
Inexistência de impactos na autonomia organizacional	Desempenho provoca impacto na autonomia organizacional
Congruência com a cultura organizacional	Incongruência com a cultura organizacional.

Quadro 3 – Avaliando o impacto do julgamento sobre o desempenho
Fonte: DOOREN *et al*, 2010

A figura 3 sintetiza as consequências e os efeitos dos três tipos de uso da informação sobre o desempenho.

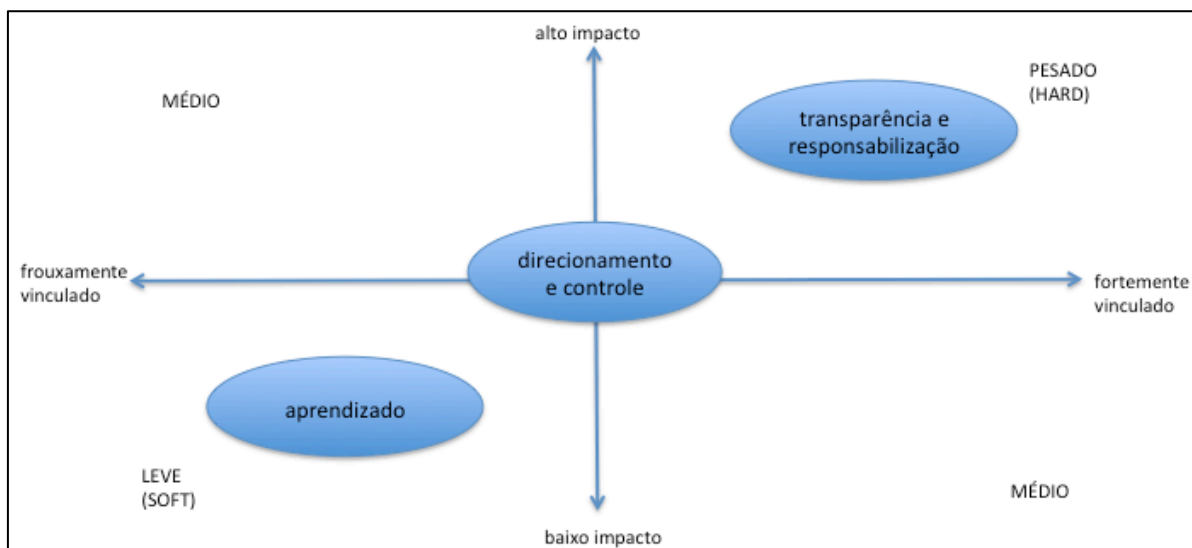


Figura 3 – Avaliando a natureza do uso da informação sobre o desempenho
Fonte: DOOREN *et al*, 2010

O uso mais *hard* tem uma maior propensão a gerar efeitos disfuncionais (DOOREN *et al*, 2010, p. 103).

Um exemplo da intensidade do funcionamento do sistema de metas do Reino Unido eram as consequências da divulgação anual do *ranking* de resultados do desempenho dos hospitais. O modelo de *star ratings* (“classificação por estrelas”) atribuía de zero a três estrelas a cada hospital, em função da evolução de seu desempenho em um conjunto de metas estabelecidas. No primeiro ano de aplicação do modelo dos 12 hospitais com zero estrela, seis tiveram seus diretores demitidos. No quarto ano, o jornal *The Sun*, um dos mais lidos do Reino Unido, publicou reportagem de duas páginas nomeando e criticando os diretores dos nove hospitais com nota zero e tratando o episódio como um escândalo. O efeito foi devastador: enfermeiras destes hospitais tinham que trocar o uniforme para sair na rua com medo das críticas da população (BEVAN e HAMBLING, 2009).

Uma série de resultados positivos e emblemáticos foi alcançada com a aplicação do modelo. O número de pacientes aguardando internações eletivas por mais de nove meses na Inglaterra era próximo de 200 mil em 1998. Após a publicação dos *star ratings* esse número ficou próximo de zero em 2004. (BEVAN e HOOD, 2006).

Portanto, efeitos funcionais e disfuncionais são observados em larga escala com o aumento da intensidade do uso da informação sobre o desempenho, ou seja, o uso mais *hard*.

Bevan e Hambling (2009) estudaram o impacto de diferentes formas de uso da informação sobre o desempenho nos resultados das organizações. Os autores estudaram o caso do Reino Unido, que implantou a mensuração do desempenho nas escolas e hospitais da Inglaterra, Escócia e País de Gales. Foi instituído um sistema de *ranking* e divulgação pública dos resultados na Inglaterra, enquanto na Escócia e País de Gales houve rejeição à divulgação pública dos resultados.

O estudo do impacto releva que a melhoria dos resultados foi muito mais significativa na Inglaterra do que nos outros países. A razão é o efeito na reputação: aqueles que tinham desempenho ruim tomavam fortes atitudes para melhorar seus resultados com medo da reputação negativa criada com a divulgação pública do *ranking* (BEVAN e HAMBLING, 2009). É importante ressaltar que este *ranking* era divulgado em jornais locais e nacionais, na internet e na televisão.

Na Escócia e no País de Gales, embora houvesse a mensuração, não havia publicação sistemática do desempenho e sistema de *ranking* e não havia a preocupação de divulgar para o público o desempenho. Nestas regiões, o desempenho praticamente se manteve, enquanto na Inglaterra houve uma forte melhoria nos resultados.

Bevan e Hambling (2009) articulam as evidências colhidas em seus estudos com outros autores e concluem: o fator chave para explicar a melhoria do desempenho é um sistema que permite distinguir aqueles que têm bom e mau desempenho, e a variável explicativa para isso não seria financeira, mas a reputação, o status e o orgulho profissional que mobilizaram os gestores a sair de situações negativas e alcançarem resultados excepcionais.

Hibbard *et al* (2003)¹⁶ estudaram por quase uma década quais seriam as características dos sistemas de mensuração que levariam ao melhor desempenho. Os autores argumentam que para que um sistema de mensuração do desempenho produza efeitos, eles precisam satisfazer quatro características: a) serem um sistema de *ranking*; b) serem publicados e largamente

¹⁶ Hibbard, J. H., Stockard, J. & Tusler, M. (2003) Does publicizing hospital performance stimulate quality improvement efforts? *Health Aff.*, 22, 84–94.

disseminados e divulgados; c) serem facilmente inteligíveis para o público – de forma que possam ser identificados aqueles que têm bom e mal desempenho; e d) devem produzir relatórios periódicos mostrando se o desempenho melhorou ou não.

As quatro características observadas por Hibbard estavam presentes apenas na experiência da Inglaterra e, somente lá houve melhoria significativa de desempenho, dentre os casos estudados (BEVAN e HAMBLING, 2009).

Os argumentos acima apresentados mostram que quanto mais intensamente sejam utilizados mecanismos de publicização e ranqueamento, que permitam diferenciar desempenho de diferentes unidades comparáveis e gerar efeitos de reputação, mais fortes são os resultados alcançados em termos de melhoria do desempenho. Entretanto, a intensidade dos efeitos não é apenas positiva: nestas condições os efeitos disfuncionais e perversos também crescem vertiginosamente.

Não por acaso, foi neste ambiente em que floresceu um grande número de estudos em relação às distorções e disfunções originadas em sistemas de cobrança de metas. Os estudiosos batizaram o modelo inglês de *targets-terror* ou “terrorismo de metas” (BEVAN e HOOD, 2006), em referência a forte cobrança existente sobre seus dirigentes. Estas distorções e disfunções foram genericamente batizadas pelos autores de *gaming*.

3.3.O fenômeno do *Gaming*

A palavra *gaming* se refere à situação em que os controlados aprendem “a regra do jogo” e passam a “jogar” em busca do seu interesse, mesmo que isso seja contrário aos objetivos do sistema. Trata-se de uma manipulação e mau uso do sistema, especialmente por parte dos controlados. Para Hood, *gaming* seria “a deliberada distorção ou fabricação de números coletados com a intenção de melhorar a posição de um indivíduo ou organização” (HOOD, 2007, p. 100).

A evidência apresentada pela literatura sugere que sistemas de metas, ranking e a cultura de mensuração dominam um ciclo vicioso de obsessão pela meta, mentira e trapaça, na medida em que as pessoas observam que caso a meta não seja atingida elas serão culpadas ou

demitidas. Então, para evitar isso, elas fazem o uso do *gaming*, mentem sobre os resultados e forjam números e estatísticas (RADNOR, 2008, p. 323).

Qualquer modelo de incentivo que se baseie na avaliação de indicadores e metas está sujeito a esse fenômeno, o que representa, assim, uma limitação e um risco para os sistemas de remuneração variável por desempenho. A *PRP*, inclusive, aumenta o risco para a prática do *gaming*, ao estabelecer incentivos adicionais vinculados a mensuração do desempenho.

A literatura está recheada de exemplos desse fenômeno. Hood (2006) mostra que, na Inglaterra, houve situações em que foi solicitado a pacientes ficassem esperando dentro das ambulâncias do lado de fora do hospital até que se tivesse certeza de que eles poderiam ser atendidos dentro da meta de quatro horas de espera, já que o cronômetro só iniciava a contagem a partir da entrada na recepção. Observaram-se, também, professores treinando alunos especificamente para o teste que avalia o desempenho da escola, esquecendo qualquer outro conteúdo ou disciplina que não fossem aqueles da prova; ainda, há relatos de que alunos fracos são “deixados de lado”, na expectativa de focar a atenção naqueles que vão melhorar o desempenho da escola no teste.

Efeitos perversos geralmente aparecem quando o trabalho exige uma série de tarefas, mas somente algumas são mensuradas e recompensadas. Neste caso, o trabalhador concentra esforços somente nas que são recompensadas, em detrimento dos objetivos organizacionais. Robert Behn (2007) alerta os gestores públicos a este respeito ao afirmar que poucas medidas concentram a atenção das pessoas, o que é uma vantagem óbvia e, ao mesmo tempo, uma desvantagem. Para o autor, o que não é medido não é feito e, portanto, os gestores devem avaliar cuidadosamente o que deve ser estabelecido como medida e, especialmente, quais medidas devem ser a base do sistema de incentivo.

Segundo Hood (2006), especialistas identificaram no mínimo três tipos de *gaming* e comportamentos oportunistas em torno de metas. O mais conhecido ocorre é *ratchet effect*, ou “efeito bola de neve”, que ocorre quando os controlados percebem que as próximas metas serão influenciadas pelo maior desempenho obtido no passado. Assim, eles passam a acreditar que se trabalharem muito durante o ano irão prejudicar a si próprios, já que uma meta ainda maior lhes será imposta no próximo ano. Conseqüentemente, os agentes tendem a reduzir a produtividade no período corrente para ficarem mais confortáveis no futuro.

Um segundo tipo é conhecido como efeito do “limite mínimo” ou “nivelamento por baixo” (*threshold effect*). Ele ocorre quando metas iguais são impostas a todas as unidades do sistema, fazendo com que não haja incentivos para a excelência e, ainda, com que aqueles que têm melhor desempenho sejam encorajados a reduzir a quantidade e qualidade de seus serviços em direção ao nível mínimo definido pela meta.

Um terceiro tipo de gaming consiste na “distorção dos objetivos” – “*hitting the target and missing the point*”, ou seja, “atingir o alvo mas não o sentido” – como, por exemplo, situações em que tempos de resposta são reduzidos com perda da qualidade de atendimento.

Smith (1995) sintetiza os comportamentos disfuncionais que podem surgir com o uso de indicadores de desempenho na administração pública. Estes comportamentos intensificam-se na medida em que tais informações são divulgadas publicamente, aumentando a pressão sobre os gestores:

<i>Tipos de gaming ou distorções surgidas a partir da prática de mensuração</i>	
Efeito não-previsto	Descrição
<i>Visão tunelada</i>	Diante de diversas possíveis metas, gestores escolhem aquelas mais fáceis de serem mensuradas e ignoram as restantes.
<i>Sub-desempenho</i>	Ocorre quando gestores trabalham de forma a atingir suas metas específicas mesmo que isso gere consequências negativas para o sistema como um todo.
<i>Miopia</i>	Ocorre quando gestores focam seus esforços em metas de curto prazo em detrimento de objetivos de longo prazo.
<i>Fixação na medida</i>	Quando impactos são difíceis de medir, existe a tendência natural de utilizar indicadores baseados em produtos/serviços. A fixação na medida ocorre quando esse indicador torna-se o foco em detrimento do impacto desejado.
<i>Distorção oportunista</i>	É uma forma de fraude que ocorre quando a informação sobre desempenho é reportada de forma oportunisticamente negligente ou ainda distorcida para causar boa impressão.
<i>Interpretação distorcida</i>	Ocorre em função da imprecisão de medidas estatísticas, em situações onde listas com ranqueamento de desempenho tenham resultados muito próximos, fazendo com que desempenhos semelhantes sejam reportados – e interpretados – como distintos.
<i>Efeito bola de neve</i>	Ocorre quando gestores oportunistas buscam resultados ruins no período corrente para não serem desafiados com metas ousadas no próximo período.
<i>Cristalização da medida</i>	Ocorre quando um indicador de desempenho anteriormente utilizado perde seu propósito, mas ninguém tem a iniciativa ou interesse de retirá-lo.

Quadro 4 – Tipos de gaming ou distorções surgidas a partir da prática da mensuração de desempenho
Fonte: adaptado de SMITH,1995.

Radnor (2008) propõe uma metodologia de classificação do *gaming* a partir de seu impacto nas organizações (Tabela 1).

Tabela 1 – Metodologia do *gaming*

Intensidade da ocorrência do <i>gaming</i> dentro da organização	Impacto do <i>gaming</i>	
	Interno	Externo
Baixa	Confusão	Massagem
Alta	Manobra	Manipulação

Fonte: RADNOR, 2008.

As variáveis utilizadas na classificação são: “intensidade da ocorrência” e “impacto do *gaming*”. A intensidade pode ser classificada como “baixa” se apenas os dados estatísticos forem alterados, interpretados criativamente ou inventados. O nível fica “alto” se as atividades e as operações da organização são, de fato, alteradas para que a meta seja atingida. Quando o nível se mostra “alto” pouca atenção é dada ao serviço prestado e o foco fica sendo tomar medidas para que a meta seja atingida.

Já no caso da variável “impacto do *gaming*”, o impacto “interno” ocorre quando os efeitos do *gaming* acontecem em algum departamento interno à organização. O impacto “externo” significa que o *gaming* afeta o público externo, o cidadão, o paciente de um hospital, por exemplo.

O tipo I, chamado de “confusão”, ocorre quando indicadores de desempenho mal definidos possibilitam a interpretação criativa ou distorcida dos resultados. Um exemplo ocorre quando um museu contabiliza número de visitantes contando não apenas quem visita, mas também os funcionários, fornecedores e outras pessoas da administração que entram no prédio.

O tipo II, “massagem”, ocorre quando o indicador de desempenho é compreendido, mas a base de dados não está disponível, não foi coletada ou é mal relatada para buscar formas de dar por cumprida a meta. Um exemplo é quando os operadores de um sistema de saúde iniciam o cronômetro em diferentes pontos para buscar formas oportunistas de contagem do tempo para que a ambulância sempre chegue ao paciente em até oito minutos.

O tipo III, “manobra”, ocorre quando o indicador de desempenho é claro e compreendido, mas as atividades são criativamente alteradas para cumprir a meta. Isso ocorre, por exemplo,

quando um hospital coloca macas no corredor e passa a contar como leitos para cumprir metas.

O tipo IV, “manipulação”, ocorre quando o foco no indicador de desempenho é tão grande que o *gaming* provoca perda do sentido e do propósito daquele trabalho. Neste caso, as atividades para o cidadão são deliberadamente alteradas para atingir a meta, mesmo que haja perda da qualidade do serviço. Isso ocorre como no caso já relatado de pacientes que eram deixados dentro da ambulância do lado de fora do hospital, até que a recepção esvaziasse, para que eles fossem atendidos dentro da meta de tempo estipulada.

Embora exista uma série de estudos identificando a ocorrência dessas distorções associadas à mensuração do desempenho, a ciência sabe relativamente pouco sobre a extensão e sobre a intensidade do *gaming* ou da trapaça em sistemas de metas (HOOD, 2007, p. 100). Boa parte das pesquisas empíricas sobre este tema tem como objetivo o sistema de metas na Inglaterra no período de Tony Blair e os trabalhos mostram que, apesar de alguns avanços com trabalhos de auditoria, não houve um conjunto intensivo de ações que pudesse atacar de forma consistente a ocorrência deste fenômeno (HOOD, 2006).

Outra consequência negativa do uso de informação sobre desempenho, recentemente identificada pela literatura, é o “paradoxo das metas” (*performance target paradox*). Dooren, Bouckaert e Halligan (2010) mostram que ao longo do tempo os indicadores têm a tendência de perder sua capacidade de discriminar entre aqueles que têm alto e aqueles que têm baixo desempenho: o desempenho avaliado tende a ficar mais próximo da meta.

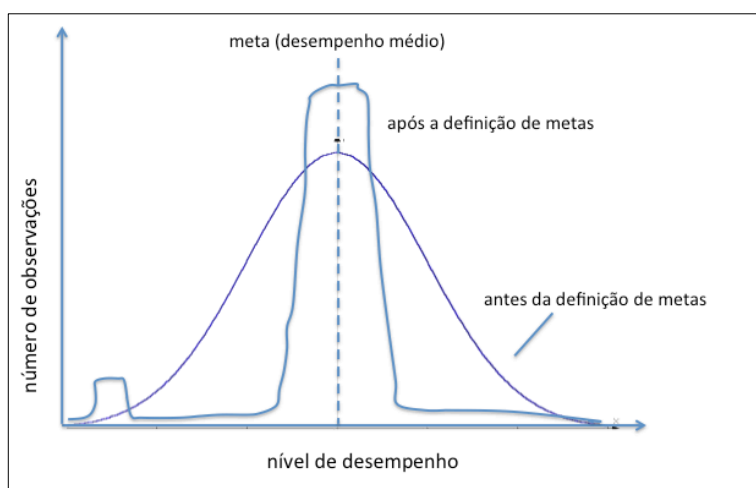


Gráfico 1 – Paradoxo das metas
Fonte: DOOREN *et al* (2010)

O Gráfico 1 representa o paradoxo das metas. Assume-se que o desempenho é distribuído normalmente e que a meta é introduzida em valores médios. O fenômeno prevê que aqueles com baixo desempenho vão mudar seu comportamento de todas as maneiras para atingir as metas (estratégias funcionais e disfuncionais), enquanto aqueles que têm desempenho melhor do que a meta vão reduzir seu esforço para evitar o “efeito bola de neve” (descrito no Quadro 4).

O paradoxo das metas sintetiza a conjugação de efeitos anteriormente descritos: o efeito “bola de neve” e o efeito “nivelamento por baixo”. Nesse sentido, este fenômeno se apresenta como um desafio adicional aos gestores, uma vez que prevê que, ao longo do tempo, o sistema perderá o poder de diferenciar com clareza aqueles que têm alto e baixo desempenho.

Esse fenômeno, que se mostra presente ao longo do período de implementação de um sistema de mensuração, pode dificultar o alcance de resultados, uma vez que reduz as chances de que o público e a própria organização diferenciem quem tem melhor e pior desempenho (BEVAN e HAMBLING, 2009). Essa diferenciação, conforme já citado, é um dos fatores críticos para levar a mensuração de desempenho ao seu propósito: melhorar resultados.

3.4.Mecanismos anti-gaming

Na concepção e implementação de um sistema de metas e/ou de remuneração variável, tão importante quanto tentar reduzir o *gaming* depois de identificada sua existência, é evitar a criação de incentivos para que ele venha a surgir. A possibilidade de ocorrer o *gaming* está relacionada a dois aspectos: à pressão exercida nos indivíduos em função do sistema de metas, por um lado, e à existência de mecanismos *anti-gaming*, por outro.

Bevan e Hood (2006), Hood (2006) e Assis e Reis (2011) apresentam algumas alternativas de ação para reduzir a prática do *gaming*:

- a) a auditoria dos dados, com avaliações amostrais aleatórias;
- b) a existência de *mystery-shoppers* - avaliadores profissionais ocultos - que são remunerados para verificar a qualidade dos produtos/serviços;
- c) definições mais claras e precisas dos indicadores;
- d) a punição exemplar de quem tentar trapacear o sistema;
- e) a avaliação por instituição externa;

- f) o desenvolvimento de sistemas de informação que evitem a dupla entrada e outros erros na coleta de dados;
- g) a pactuação de “conjuntos de indicadores”, que mensurem simultaneamente todos os aspectos críticos dos produtos/serviços como de qualidade e quantidade (metas de redução de tempo de espera de serviços, por exemplo, devem vir acompanhadas de indicadores de qualidade e satisfação desses serviços);
- h) a criação de uma unidade de inteligência, ligada à liderança da organização, para avaliar sistematicamente os efeitos da política de metas, revistar periodicamente os indicadores e gerar aprendizado com o processo, reduzindo a assimetria de uma relação tipicamente do tipo *agent x principal*.

Para Locke (2004), uma forma adequada à prevenção ao *gaming* é fazer com que regras de conduta, normas éticas e padrões de comportamento sejam claramente comunicados e sistematicamente reforçados pela liderança.

Para controlar a ocorrência do *gaming* é importante, também, que a pressão em torno das metas não ultrapasse limites razoáveis. Para isso, o volume da premiação por desempenho deve ser limitado. Segundo a OCDE (2005), o valor monetário da *PRP* no setor público tem ficado, nos países desenvolvidos, até o limite de 10% do salário, para servidores, e de 20% para o nível gerencial. Não ultrapassar esse limite parece ser importante para evitar o “vale-tudo” na busca de resultados, o que incentivaria a prática de *gaming* (ASSIS e REIS, 2011).

3.5. Aprendizados da teoria de definição das metas (*goal-setting theory*)

Na busca pela compreensão dos mecanismos pelos quais operam a definição de metas e mensuração do desempenho nas organizações é necessário analisarmos as pesquisas e estudos da teoria de definição de metas (*goal-setting theory*). Edwin Locke e Gary Latham fundaram, há 35 anos, uma tradição teórica e um conjunto de pesquisas empíricas que buscam compreender quais são os efeitos organizacionais produzidos pela definição de metas. Locke e Latham (2002) sintetizam as conclusões e aprendizados de mais de uma centena de pesquisas.

É necessário dizer que esse conjunto de pesquisas avalia o efeito, exclusivamente, da definição de metas nas organizações. Em regra, a prática da remuneração variável não estava presente nas experiências empíricas estudadas.

Um dos aspectos mais centrais da teoria de definição de metas é a relação entre a dificuldade das metas e desempenho. Foi encontrada uma correlação positiva linear, fortemente significativa, de que as metas mais difíceis (na percepção de quem deve cumpri-las) levam a maiores níveis de esforço e desempenho. Segundo os autores, essa relação entre metas difíceis e desempenho foi comprovada por 35 anos de pesquisas e verificada em mais de 100 diferentes tarefas envolvendo 40 mil participantes em oito países, tanto em laboratório quanto em estudos de campo. Os resultados são aplicáveis a indivíduos e grupos (LOCKE e LATHAM, 2002).

Os autores também compararam os efeitos da definição de metas difíceis e específicas à simples utilização do incentivo moral “faça o seu melhor”. Os resultados mostram que metas difíceis, específicas e claramente definidas levam a um desempenho superior do que simples incentivo moral verbal.

3.5.1. Mecanismos associados a definição de metas

A figura a seguir sintetiza esquematicamente as conclusões de um conjunto de estudos empíricos a respeito dos impactos organizacionais relacionados aos impactos no desempenho da definição de metas.

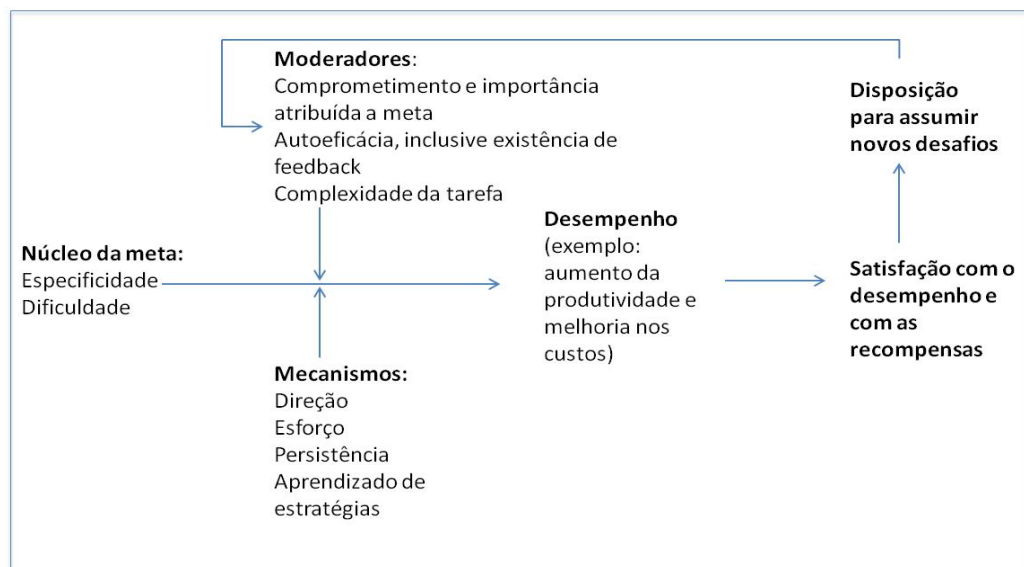


Figura 4 – Elementos essenciais da teoria da definição de metas e ciclo de alto desempenho
Fonte: LOCKE e LATHAM (2002).

Segundo Locke e Latham (2002), metas devem ser difíceis e específicas. Elas afetam o desempenho por meio de quatro mecanismos:

- 1) *Direção*: metas têm uma função de direcionar. Elas dirigem a atenção e o esforço em torno daquilo que está especificado enquanto metas e afastam o esforço daquilo que é irrelevante para seu cumprimento. Este efeito é tanto comportamental quanto cognitivo.
- 2) *Esforço*: metas difíceis levam a maiores esforços do que metas fáceis. Este efeito foi identificado tanto em tarefas essencialmente físicas quanto tarefas cognitivas.
- 3) *Persistência*: metas afetam a persistência empreendida na tarefa. Quando se permite o controle do tempo gasto em uma tarefa, metas difíceis prolongam o esforço.
- 4) *Aprendizado de estratégias*: metas afetam indiretamente a ação levando à procura, descoberta e uso de conhecimentos e estratégias relevantes para o cumprimento dela.

Além destes mecanismos, a teoria identifica quais os moderadores, ou seja, fatores que facilitam ou dificultam a operacionalização dos mecanismos. São eles:

- a) *Comprometimento com a meta*: a relação entre meta e desempenho é mais forte quando as pessoas se comprometem com suas metas. Duas variáveis-chave facilitam o comprometimento: fatores que fazem da meta algo importante para as pessoas (inclusive a importância dos resultados que elas esperam como consequência de seu trabalho) e, a crença delas de que a meta pode ser atingida (autoeficácia);
- b) *Importância atribuída à meta*: existem muitas maneiras de convencer as pessoas de que atingir a meta é importante. Fazer um compromisso público e a comunicação inspiradora dos líderes que indicam apoiar a perseguição das metas são meios para aumentar essa importância;
- c) *Autoeficácia*: a autoeficácia, ou seja, o julgamento de que a pessoa tem a capacidade de organizar e executar as ações necessárias para que a meta seja atingida, aumenta o comprometimento com a meta. Os líderes podem aumentar a autoeficácia de seus funcionários da seguinte maneira: garantindo treinamento adequado, procurando ou modelando ícones aos quais as pessoas possam se identificar, ou persuadindo por meio da comunicação expressando confiança de que a pessoa pode atingir a meta. Este último ponto pode ser estimulado pelos líderes ao repassarem aos funcionários informações e estratégias para atingir a meta;
- d) *Feedback*: para que as metas sejam efetivas, as pessoas precisam de *feedbacks* que sintetizem o progresso em relação ao resultado esperado. Do contrário, é difícil, até

mesmo impossível, para elas ajustarem o nível ou a direção de seu esforço, ou ainda as estratégias que a meta requer;

- e) *Complexidade da tarefa*: à medida que a complexidade da tarefa aumenta, o nível de habilidade necessária para executá-la cresce e as estratégias que estão automatizadas já não são mais tão funcionais. Assim, o efeito da meta depende da habilidade em descobrir novas estratégias adequadas.

Quando se estabelece uma meta muito difícil e sobre a qual não se sabe ainda as estratégias e caminhos mais adequados para atingi-la, os estudos demonstraram que é mais eficaz estabelecer uma meta de aprendizado, ou seja, estabelecer como compromisso a busca de conhecimento e melhores práticas, de forma a permitir, no futuro, melhorar o desempenho. Neste caso específico, metas de aprendizado são mais eficazes do que uma meta muito difícil (LOCKE e LATHAM, 2002).

É interessante observar a relação entre metas, desempenho e satisfação. Na medida em que se alcança a meta, mais satisfeitas as pessoas ficam. Pessoas com metas difíceis produzem mais porque não estão satisfeitas com pouco (LOCKE e LATHAM, 2002, p. 709).

A pesquisa empírica sobre este tema levou ao desenvolvimento do que se chamou de “ciclo de alto desempenho” (ver novamente Figura 4). Este ciclo explica como metas difíceis levam ao aumento do desempenho, o que leva a melhores recompensas, como reconhecimento e promoções. Recompensas resultam em melhor satisfação e aumento da noção de autoeficácia. Neste ciclo, a alta satisfação é o resultado e não a causa do alto desempenho.

Finalmente, cabe destacar os estudos realizados pelos autores para avaliar se a forma de definir a meta (participativa ou impositiva) tem relação com o desempenho futuro. A conclusão é que, do ponto de vista motivacional, metas definidas de forma participativa não são melhores do que metas definidas de forma impositiva. Entretanto, do ponto de vista cognitivo, aqueles que participam do processo de formulação de estratégias tem melhor desempenho, pois são mais capazes de compreender o sentido da meta e de trocar informações sobre estratégias. Os estudos concluíram que metas comunicadas sem uma explicação detalhada sobre seu sentido geram baixo desempenho.

3.6. *Outputs x outcomes*

Um dos assuntos mais discutidos sobre mensuração de desempenho no setor público diz respeito ao foco da mensuração. O que deve ser medido? Número de policiais na rua ou a efetiva redução do crime, ou seja, o esforço da organização pública ou o resultado efetivo de suas ações?

Antes de responder a esta questão, é importante classificar os indicadores quanto ao foco da mensuração. Uma tipologia clássica foi proposta inicialmente por Mayston (1985)¹⁷ e é utilizada por boa parte dos autores que estudam o tema (JOHSEN, 2005; FALCÃO e MARINI, 2010). Ela divide os indicadores em quatro grandes grupos:

Indicadores de insumo	Indicadores de processo	Indicadores de produtos/ serviços (<i>outputs</i>)	Indicadores de impacto (<i>outcomes</i>)
Indicadores que mensuram demandas e insumos necessários à operação da organização (pessoal, informações, orçamento, equipamentos, parcerias e outros).	Indicadores que mensuram as etapas e processo internos das organizações.	Indicadores que avaliam a quantidade e a qualidade dos produtos ou serviços oferecidos pela organização.	Indicadores que avaliam o impacto gerado pela organização na realidade social.

Quadro 5 – Tipos de indicadores

Fonte: adaptado de Falcão & Marini, 2010.

Diversos autores têm discutido a questão de mensurar os *produtos/serviços* ou *impactos* (PACHECO, 2009). Tanto os indicadores de produtos/serviços quanto os de impacto podem ser considerados indicadores de resultado. Entendem-se *produtos/serviços* como aqueles oferecidos ou prestados em nome do governo, pelos ministérios/secretarias a indivíduos ou a organizações externas (TROSA, 2001). São conhecidos na literatura como *outputs*. Os *produtos/serviços* são diretamente vinculado às políticas públicas, como por exemplo, o número de atendimentos preventivos nos postos de saúde. Já os *impactos* – também chamados de *outcomes* – são as mudanças efetivas desejadas pela sociedade em decorrência das políticas públicas, como por exemplo, a redução da mortalidade infantil de determinada população.

¹⁷ Mayston, D. J. (1985), Non-profit performance indicators in the public sector. *Financial Accountability & Management*, 1, 1, pp. 51–74.

Os *produtos/serviços* são muito importantes para avaliar o resultado da política pública de forma mais específica e concreta, estabelecendo relação entre processos e resultados. Existem argumentos clássicos: os defensores dos *produtos/serviços* argumentam que eles são mais facilmente mensuráveis, enquanto consequência direta da política pública e, portanto, aferem melhor o desempenho. Os defensores dos *impactos* argumentam que são estes que medem, de fato, se a política está funcionando - embora apenas sejam observáveis a médio/longo prazo.

Trosa (2001) apresenta uma solução pragmática: *produtos/serviços* e *impactos* são, todos, importantes e respondem a perguntas distintas. Para a autora, a mensuração dos *produtos/serviços* permite conhecer o que é efetivamente produzido com os recursos públicos e os *impactos* permitem indagações sobre a efetividade e utilidade daquilo que é produzido. Os governos devem começar pelos *produtos/serviços*, cuja mensuração é mais fácil, e ir evoluindo em direção aos *impactos*, por meio da construção da cadeia lógica que liga as ações aos objetivos visados, relacionando impactos, resultados intermediários e ações.

Para Behn (2003, 2004a), não basta discutir a medição de *produtos/serviços* ou *impactos*. Deve-se explicitar qual o propósito com a mensuração, pois objetivos diversos requerem diferentes medidas. Segundo o autor, para motivar as pessoas, a organização precisa de medidas realizadas praticamente em tempo real, pois só tem sentido a recompensa caso seja possível monitorar os resultados a tempo de corrigir rumos. Behn defende enfaticamente a mensuração de *produtos/serviços*, especialmente quando o objetivo é motivar. Portanto, quando se fala em remuneração variável por desempenho, a literatura nos esclarece que o foco em medidas de *produtos/serviços* é mais eficaz, pois gera condições efetivas de corrigir rumos e também gera a percepção, nos servidores, de que basta modificar o comportamento para melhorar os resultados, já que esses resultados são consequência direta da ação da organização.

Segundo Pacheco (2010¹⁸), parece haver, no Brasil, uma tendência a supervalorizar os *impactos*. Fala-se cada vez mais em *impactos*, como se eles representassem a mais moderna face da gestão por resultados no serviço público. Entretanto, embora sejam medidas

¹⁸ Regina Pacheco, palestra de encerramento, congresso CONSAD 2010, Brasília-DF.

importantes e que devem ser mensuradas para avaliar as políticas, restringir-se aos *impactos* traz sérias limitações. Eles podem demorar muito tempo (às vezes muitos anos) para manifestar o resultado de ações. Os *impactos* também são influenciados por diversos fatores. Por exemplo, a melhoria das condições de saúde da população não depende somente do número de atendimentos preventivos. Há também influências do padrão de saneamento, do nível de educação e higiene e de uma série de outros fatores. Embora a mensuração desses *impactos* seja importante e necessária para uma série de objetivos, a utilização deles para sistemas de *PRP* deve ser bastante reduzida.

3.7.Mensuração de desempenho na segurança pública

Dois temas são discutidos na literatura quando se fala em mensuração de desempenho especificamente no campo da segurança pública. O primeiro diz respeito à dificuldade de se mensurar a atividade de polícia. O segundo tema se refere ao debate em relação ao propósito das políticas de policiamento.

Poucas atividades governamentais são tão difíceis de medir quanto o policiamento ostensivo. Wilson (1989) analisou diversas organizações do governo dos Estados Unidos e as classificou em relação à possibilidade de mensurar: a) os meios que os funcionários utilizam e b) os fins (resultados) que eles perseguem.

Nessa classificação, surgem organizações nas quais nem os resultados nem os meios são fáceis de medir. Nelas, os burocratas têm o controle da distribuição de bens e serviços para os clientes e cidadãos e suas decisões dependem de fatores ou variáveis que não são facilmente observados por seus superiores. Policiais são o exemplo típico: a decisão de prender uma pessoa é baseada na suspeita imediata de culpa, o que não é observável por seus superiores. E a decisão de transferir um bem ou prestar um serviço não pode ser baseada num preço pago pelo cliente, o que seria facilmente observável. É bastante difícil mensurar o esforço de policiamento, ao mesmo tempo em que a redução do crime, que seria um resultado esperado, é uma variável que depende de vários fatores e o policiamento é apenas uma delas. Nessas organizações, em que nem o esforço do agente nem o resultado entregue são facilmente observáveis, a mensuração do desempenho é desafio e um problema recorrente.

O segundo debate se relaciona ao objetivo, ao propósito do policiamento e a noção de “desempenho policial”. Para Collier (2006), o pressuposto de a polícia se preocupa em primeiro lugar com o crime é falsa. Para o autor, o policiamento é complexo particularmente no que diz respeito à mensuração do desempenho em função do grande número de atividades que os policiais desempenham e da ausência de uma concordância geral em relação ao que deve ser priorizado: identificação dos criminosos, prevenção do crime, busca da confiança para reduzir o medo do crime, ou ainda a grande quantidade de assuntos relacionado à qualidade de vida, mas que não são relacionados a crimes que acabam tomando a maior parte do tempo do policial.

Collier (2006) afirma que a noção de desempenho policial é ampla. O desempenho pode ser avaliado pontualmente, como na solução de um crime ou ainda auxiliando um cidadão numa situação. Pode ser observado de forma quantitativa, como no caso de taxas de criminalidade ou índices de detenção de criminosos – ou qualitativamente, avaliando-se a satisfação do cidadão com o serviço policial e a avaliação da polícia pelo judiciário. Alternativamente, o desempenho policial pode ser visto a) como o contínuo processo de apoio para se estabelecer condições sociais de forma que as pessoas não temam o crime; b) como a busca para que sistema de justiça criminal trabalhe de forma articulada e cooperativa para punir os criminosos; e ainda c) como a articulação de serviços sociais, de saúde e educação para atuar nas causas do crime.

O quadro abaixo apresenta uma lista dos principais indicadores utilizados para mensurar o desempenho policial, utilizando a classificação proposta por Mayston (1985):

Indicadores de insumo	Indicadores de processo	Indicadores de produtos/serviços (outpus)	Indicadores de impacto (outcomes)
<p><i>Foco: Demanda os cidadãos sobre serviços policiais</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Número de ligações para o serviço de emergência 	<p><i>Foco: Comportamento policial</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Tempo investido em policiamento ostensivo - Tempo de resposta a chamados de emergência - Número de reclamações e denúncias sobre policiais - Absenteísmo 	<ul style="list-style-type: none"> - Prisões e eficácia da investigação de crimes (taxa de esclarecimento) - Cobertura da presença ostensiva do policiamento 	<ul style="list-style-type: none"> - Índices de criminalidade - Resultados de pesquisas de satisfação dos cidadãos com o trabalho policial - Resultados de pesquisas de vitimização - Resultados de pesquisas que avaliam medo do crime

Quadro 6 – Exemplos de indicadores para avaliar o desempenho policial
Fonte: adaptado pelo autor, a partir do trabalho de COLLIER,2006.

Collier (2006) em seu estudo faz uma análise dos indicadores utilizados pela polícia da Inglaterra e do País de Gales, entre os anos de 1992 e 2004. O autor mostra que, durante esse período, houve uma redução no número de indicadores utilizados e também uma mudança de foco: indicadores de processo foram gradualmente sendo substituídos por indicadores de *outputs* e *outcomes*, principalmente pesquisas sobre a satisfação dos cidadãos em relação ao trabalho policial.

O autor conclui que o debate sobre desempenho policial é claramente um debate político, sujeito a sistemáticas mudanças em seus objetivos, na medida em que avança a percepção da sociedade sobre o trabalho policial.

4. O SISTEMA DE METAS E REMUNERAÇÃO VARIÁVEL DE MINAS GERAIS

Na experiência do Choque de Gestão implementada no governo do Estado de Minas Gerais, os conceitos e as práticas da gestão pública por resultados estão articulados a um sistema de remuneração variável ainda inédito no setor público brasileiro, do ponto de vista de sua abrangência. Cada órgão do poder executivo estadual assinou um contrato de gestão baseado em indicadores de desempenho, chamado Acordo de Resultados, caracterizado pelo pagamento de bônus anuais (Prêmio de Produtividade) aos servidores públicos, segundo o desempenho (resultado atingido) avaliado por uma comissão. Segundo dados oficiais da Secretaria de Planejamento de Minas Gerais, desde 2008 o sistema se universalizou e passou a abranger mais de 99% dos servidores em atividade no poder executivo.

O modelo é operacionalizado a partir da assinatura de um contrato de gestão (Acordo de Resultados) entre cada dirigente máximo de órgão e o Governador, no qual a organização assume compromissos a serem entregues para a sociedade. Esse contrato estabelece indicadores e metas que a organização se compromete a alcançar. A pactuação de resultados é feita em duas etapas. Na 1ª. Etapa do Acordo de Resultados são pactuadas metas entre o Governador e os Secretários de Estado e dirigentes máximos. Nesta etapa, o foco são resultados finalísticos, ou seja, metas de impacto (*outcomes*), tais como a redução da mortalidade infantil ou redução da criminalidade. Em seguida, é realizada a pactuação da 2ª. Etapa do Acordo de Resultados, onde são estabelecidos compromissos entre os dirigentes máximos de cada organização e suas equipes de trabalho. O foco passa a ser identificar o compromisso dos servidores para a consecução das metas de impacto. Nesta etapa são identificadas equipes (conjunto de servidores que trabalham num mesmo setor); para cada equipe é negociado um conjunto específico de metas que passam a ser base para a avaliação e remuneração variável. Nessa lógica, cada servidor possui dois conjuntos de metas a cumprir: metas globais e metas específicas de sua equipe. A nota final é uma composição destes dois resultados¹⁹.

¹⁹ Cada área do governo – chamada de sistema operacional, como saúde, educação, segurança, etc – precisa pontuar 60%, no mínimo, na 1ª. Etapa do Acordo, para ter direito ao prêmio. Uma vez preenchido este requisito, é avaliado o desempenho de cada equipe (2a. etapa) e o servidor recebe o prêmio de acordo com a nota de sua equipe. Existe, também, uma situação especial que altera uma pequena parcela da premiação: caso a média das notas das equipes de uma organização (2a. etapa) seja maior do que a nota da 1a. etapa, as notas dessas equipes são proporcionalmente reduzidas até que venham a equivaler com a nota da 1a. etapa respectiva.

Como exemplos de metas na 2^a. Etapa têm-se a redução da infecção hospitalar em cada hospital estadual ou a apreensão de armas de fogo em cada unidade regional da polícia. Quadro 7, abaixo, apresenta exemplos de indicadores pactuados em algumas áreas

Meio Ambiente	Saúde	Transportes e Logística
<p>Metas de impacto para a sociedade <u>1ª Etapa do Acordo de Resultados</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumentar o percentual do território mineiro com cobertura vegetal nativa • Tempo médio para a deliberação sobre licenciamentos ambientais 	<p>Metas de impacto para a sociedade <u>1ª Etapa do Acordo de Resultados</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Reduzir o índice de mortalidade infantil • Ampliar o percentual de moradias com acesso a rede de esgoto • Reduzir o percentual de internações por condições sensíveis à atenção ambulatorial 	<p>Metas de impacto para a sociedade <u>1ª Etapa do Acordo de Resultados</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumentar o percentual da malha rodoviária estadual em boas condições de conservação • Aumentar o número de municípios com acesso por meio de vias asfaltadas
<p>Metas desdobradas para as equipes <u>2ª Etapa do Acordo de Resultados</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Área com cobertura vegetal nativa ampliada por regional do IEF • Tempo médio de licenciamento em cada uma das Superintendências Regionais de Meio Ambiente 	<p>Metas desdobradas para as equipes <u>2ª Etapa do Acordo de Resultados</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Taxa de infecção hospitalar e taxa de mortalidade em UTI neonatal aferida em cada unidade hospitalar • Número de doações de múltiplos órgãos efetuados pelo MG Transplantes • Número de coletas de sangue realizadas por cada regional da HEMOMINAS. 	<p>Metas desdobradas para as equipes <u>2ª Etapa do Acordo de Resultados</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Percentual da malha em boas condições por regional do DER • Número de abordagens a veículos (fiscalização) por regional do DER • Aditamento de prazo em contratos (atrasos na execução) verificados em cada regional do DER.

Quadro 7 – Exemplos de indicadores pactuados
Fonte: NETO & ASSIS, 2010.

Na 1^a. Etapa do Acordo de Resultados foram assinados um total de 21 acordos formais, contendo metas a serem cumpridas. Nestes acordos, cada setor de governo, como cultura, meio ambiente e saúde tiveram resultados pactuados. Na 2^a. Etapa, um total de 4700 equipes tiveram metas pactuadas. Cada hospital, escola ou unidade prisional tem um conjunto de compromissos específicos firmados. Assim, grupos de servidores são avaliados distintamente e recebem prêmios diferentes: uma unidade prisional que tenha atingido nota nove vai premiar seus servidores com valor maior do que uma que atingiu nota 8 em sua avaliação.

Embora tenha se universalizado a partir de 2008, o modelo do Acordo de Resultados teve sua implantação iniciada em 2004. No início, o foco era a definição de metas para cada organização, uma política típica de contratualização de resultados com concessão de algumas autonomias gerenciais²⁰. Apenas a partir de 2007-2008 é que houve a vinculação de prêmios em dinheiro a partir da avaliação anual dos resultados. Uma comissão de avaliação atribui nota de zero a dez a cada uma das 4700 equipes, na proporção do sucesso no cumprimento

²⁰ A ampliação dos limites da Lei de Licitações (8666/93) e a contratação de estagiários eram algumas das autonomias passíveis de serem concedidas.

das metas. Essa avaliação é publicada na internet e, a partir das notas, cada servidor é remunerado com até um salário a mais por ano. A figura 5 explicita a fórmula de cálculo da premiação por servidor.

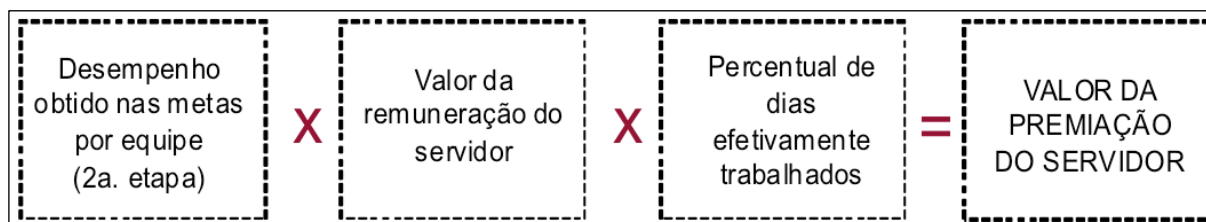


Figura 5 – Cálculo da premiação por produtividade

Fonte: NETO & ASSIS, 2010.

Um aspecto importante do modelo mineiro é quem define as metas. Enquanto na 1ª. Etapa as metas de impacto são sugeridas pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e aprovadas pelo governador, as metas da 2ª. Etapa são propostas pelos servidores e gerentes, e aprovadas pelos dirigentes de cada organização, tais como os Secretários de Estado. Na 2ª. Etapa, a SEPLAG busca fazer um papel de interveniente no processo de pactuação, negociando e buscando melhorar a qualidade dos indicadores e metas.

A vinculação da política de contratualização e definição de metas (Acordo de Resultados) com a política de remuneração variável (Prêmio de Produtividade) foi um importante impulso para o modelo. A partir do momento em que foi instituída a possibilidade de premiação para todos aqueles que pactuassem e atingissem metas – o que ocorreu em 2008 – a abrangência do modelo cresceu rapidamente, conforme mostra a Tabela 2.

Tabela 2 - Abrangência do Acordo de Resultados e do Prêmio por Produtividade

Ano	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Percentual de órgãos / entidades com acordos vigentes	10%	22%	34%	84%	89%	94%	94%
Número de servidores premiados	5.002	5.855	14.119	10.190	302.291	298.000	376.082
Valor total da premiação (em milhões de reais)	34,3	56,8	36,3	75,1	386,6	318,0	487,4

Fonte: adaptado de NETO & ASSIS, 2010 - com dados recentes fornecidos pela SEPLAG.

No campo da segurança pública, a aplicação desta lógica se deu de forma específica, com características peculiares, conforme descrição a seguir.

4.1. Especificidades da aplicação do modelo na segurança pública de MG

A aplicação do modelo na segurança pública – chamada de Defesa Social – deu-se a partir de 30 de março de 2007. Nesta data foi assinada a 1ª. Etapa do Acordo de Resultados, com metas globais de redução da criminalidade. No ano de 2007 ainda não havia a definição de expandir a remuneração variável como política universal. Essa decisão foi tomada somente em 2008 e os servidores tomaram conhecimento dela concomitantemente ao recebimento do primeiro Prêmio de produtividade, que foi pago em setembro de 2008. Neste mês, o conjunto de servidores da segurança pública recebeu o bônus pela primeira vez. Ele foi calculado em função de metas globais de redução da criminalidade pactuadas para o ano de 2007.

Ao mesmo tempo em que o pagamento da premiação propiciou um amplo processo de divulgação das regras de avaliação, foram pactuadas, pela primeira vez, metas por equipe, com a assinatura da 2ª. Etapa do Acordo de Resultados. O mês de setembro de 2008, portanto, é um marco importante, pois concentra três situações ainda inéditas: o pagamento da primeira premiação, o estabelecimento de metas por equipe e a divulgação das regras de pactuação e avaliação, ocorrida na esteira do recebimento do prêmio. Os meses de outubro a dezembro de 2008 foram o primeiro período em que houve metas específicas por região pactuadas e cobradas pelo comando das instituições.

A modelagem das metas da segurança pública em Minas Gerais passou a ter as seguintes características. Na 1ª. Etapa, foram pactuadas metas globais para todo o corpo da segurança pública: Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), Polícia Militar (PM), Polícia Civil (PC) e Corpo de Bombeiros Militar (CBM). O núcleo destas metas globais eram indicadores de criminalidade: “taxa de crimes violentos”, “taxa de crimes violentos contra o patrimônio” e “taxa de homicídios”. Além destes indicadores de criminalidade, são metas da 1ª. Etapa a execução dos cronogramas de cinco projetos prioritários do governo²¹, além de indicadores de economia de despesas.

²¹ Os projetos prioritários são: Gestão Integrada de Ações e Informações de Defesa Social, Expansão, Modernização e Humanização do Sistema Prisional, Atendimento às Medidas Sócioeducativas, Qualidade da atuação do Sistema de Defesa Social e Prevenção Social à Criminalidade.

Na 2^a. Etapa, cada uma das 16 Regiões Integradas de Segurança Pública (RISPs)²² pactuou metas específicas de criminalidade para cada região geográfica do Estado, baseadas nos três indicadores de criminalidades já pactuados na 1^a. Etapa: “taxa de crimes violentos”, “taxa de crimes violentos contra o patrimônio” e “taxa de homicídios”. Ou seja, houve um desdobramento regional de metas globais já pactuadas.

Além disso, cada corporação – Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros – estabeleceu dois indicadores de desempenho específicos e definiu metas regionalizadas para estes dois indicadores. Na Polícia Militar foi escolhido “apreensão de armas de fogo” e “operações policiais”. Na Polícia Civil foram pactuados “inquéritos policiais concluídos” e “termos circunstanciados de ocorrência (TCOs) concluídos”²³. No Corpo de Bombeiro foram estabelecidas metas de “tempo médio de atendimento as chamadas de emergência” e “prazo de análise do processo de segurança contra incêndio e pânico (PSCIPs)”²⁴. A figura 6 apresenta um resumo desta modelagem de pactuação.

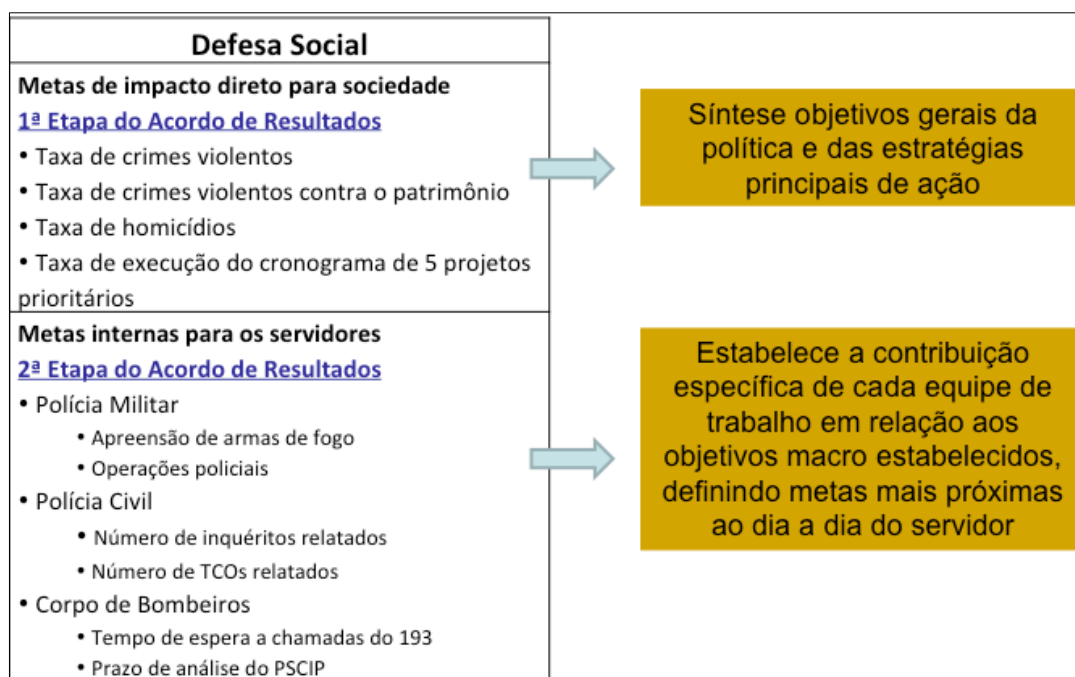


Figura 6 – Síntese da modelagem da pactuação de metas na segurança pública em MG
 Fonte: Secretaria de Planejamento e Gestão – MG

²² Embora atualmente já existam 18 RISPs, na época este número era de 16.

²³ TCO significa Termo Circunstanciado de Ocorrência, uma espécie de registro do fato de segurança pública quando este tem menor potencial ofensivo.

²⁴ Este processo é um pré-requisito para concessão da autorização de funcionamento de um empreendimento comercial.

Três características fazem com que a modelagem da segurança pública seja distinta daquela aplicada no Estado como um todo: a) a pactuação de metas focada em poucos indicadores, b) os servidores das três instituições (PM, PC e CBM) das 16 regiões geográficas compartilhando metas e c) a premiação dos servidores calculada a partir de uma média do desempenho das 16 regiões²⁵.

Uma das consequências dessa modelagem é o aumento da pressão em torno de poucos resultados. Enquanto no Estado como um todo, em média cada instituição pactua mais de 50 indicadores de desempenho, na segurança pública apenas nove indicadores definem a remuneração variável de três instituições – PM, PC e CBM.

O pequeno número de indicadores facilita o controle gerencial e a comunicação para o conjunto de servidores.

Esta é, portanto, a estrutura de pactuação do Acordo de Resultados e do Prêmio por Produtividade na segurança pública em Minas Gerais. O próximo capítulo explicita a metodologia utilizada para avaliar os efeitos organizacionais produzidos por essas ferramentas de gestão.

²⁵ A modelagem utilizada em todo o Estado para pagamento do Prêmio por Produtividade foi considerada inadequada para a segurança pública, de acordo com a opinião dos gestores desta à época. De forma geral, cada equipe (grupo de servidores) tem metas específicas e recebe um prêmio baseado nas suas notas específicas de desempenho. Cada equipe pode, portanto, receber um prêmio diferente. No caso da segurança, o receio dos gestores era de que houvesse algum tipo de desconforto no fato de que uma área pudesse receber prêmio maior do que outra. Ou seja, um soldado numa região poderia receber prêmio maior do que um sargento de outra região. Mediante este argumento, criou-se uma modelagem especial para a área de segurança: seriam sim aferidas notas por equipe, mas o prêmio seria calculado a partir da nota média das equipes. Portanto, cada equipe (RISP) tem sua nota, mas o Prêmio acaba sendo o pago num mesmo percentual da remuneração para todos os servidores da segurança pública.

5. METODOLOGIA

Considerando o pessimismo dos estudiosos sobre a remuneração variável no setor público e os aparentes indícios de um importante impacto no interior da Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros Militar, este estudo vai se utilizar de estratégias combinadas de pesquisa para evidenciar os diversos efeitos que impactaram as organizações estudadas.

O principal objetivo dessa pesquisa *é analisar a implementação de sistemas de metas e remuneração variável por desempenho no setor público, evidenciando seus efeitos organizacionais previstos e não previstos, utilizando a Segurança Pública em Minas Gerais como estudo de caso.* Um segundo objetivo *é compreender os mecanismos organizacionais que operam para produzir os efeitos identificados.*

Consideram-se “efeitos organizacionais” as diversas consequências da aplicação de metas e PRP: resultados objetivos, mensurados por indicadores de desempenho; alteração nos níveis de esforço e priorização de atividades ou ainda mudança do planejamento e na capacidade institucional das organizações pesquisadas.

Para cumprir estes objetivos foram utilizadas as seguintes estratégias: a) construção de uma matriz analítica para estudar os efeitos organizacionais de metas e remuneração variável em organizações públicas tendo como base a literatura e utilizando como referência metodológica os trabalhos de Astbury e Leeuw (2010) e Hedstrom e Ylikoski (2010); b) análise das séries temporais dos dados sobre o desempenho de indicadores pactuados nas instituições selecionadas; c) análise de reportagens da imprensa escrita, rádio e TV que evidenciam efeitos da PRP; d) três anos de observação participante como coordenador da equipe responsável pelo acompanhamento de metas do governo; e e) entrevistas semiestruturadas com 46 altos executivos, policiais de ponta, bombeiros, e especialistas em segurança pública.

A seguir é descrita a justificativa do estudo de caso, detalhando-se os conceitos metodológicos utilizados e descrevendo as especificidades de cada estratégia de pesquisa utilizada.

5.1. Justificativa do Estudo de Caso

Como explicitado no capítulo 4, o sistemas de metas e remuneração variável foi implementado em todo o poder executivo do governo do Estado de Minas Gerais. Na condição de coordenador da equipe que acompanhava as metas de todos os órgãos do governo, chamou-me a atenção o processo de pactuação de metas e os primeiros resultados obtidos na segurança pública. Houve forte envolvimento da liderança no processo de escolha dos indicadores e metas. Além disso, minha presença pessoal no conjunto de reuniões e debates antes e após a implantação do modelo mostrou uma grande mobilização dentro de cada instituição em função das metas pactuadas.

Essa impressão inicial foi combinada com dois aspectos práticos que colocam as três instituições selecionadas numa situação singularmente adequada ao estudo proposto:

- I. na segurança pública a remuneração variável foi implementada a partir de um conjunto bastante reduzido de indicadores de desempenho (três indicadores gerais e dois indicadores por instituição) fazendo com que houvesse grande foco em poucos objetivos específicos. Essa modelagem específica da Segurança contrasta o padrão de pactuação dos outros órgãos do governo. Excluindo a Segurança Pública, existe grande dispersão dos indicadores pactuados - no restante do Estado, observa-se, em média, 40 indicadores de desempenho para cada Acordo de Resultados;
- II. no caso da Segurança Pública é possível observar o comportamento histórico dos indicadores, facilitando o processo de comparação de desempenho ao longo do tempo. Isso se deve ao fato de que os indicadores não sofreram alterações metodológicas importantes. Em diversos outros casos houve mudança constante dos indicadores, alterações de bases de dados e de fórmulas matemática dos indicadores, impedindo uma comparação fidedigna.

5.2. Metodologia de compreensão dos mecanismos

Para compreender os efeitos organizacionais de metas e PRP numa organização pública, foi escolhida a abordagem de estudos de mecanismos, discutida nos trabalhos de Astbury e Leeuw (2010) e Hedstrom e Ylikoski (2010).

Um grande e crescente interesse pela literatura de “mecanismos” tem surgido nas ciências sociais na última década (HEDSTROM e YLIKOSKI, 2010). O propósito é compreender a

“caixa-preta” que faz os programas funcionarem, conectando a lógica contexto-mecanismos-efeitos, para entender como os efeitos são, de fato, produzidos.

Astbury e Leeuw (2010) argumentam que o conceito de mecanismos só foi apresentado e discutido de forma detalhada, enquanto instrumento de avaliação de programas, em 1997 com o livro *Realistic Evaluation*²⁶ de Pawson e Tilley. Um aspecto central desse debate é que não é suficiente dizer simplesmente que programas são a causa de determinados efeitos – os mecanismos que conectam causas a efeitos precisam também ser identificados. Os programas só têm sucesso na medida em que eles introduzem ideias e oportunidades apropriadas (mecanismos) para grupos em ambientes culturais e sociais adequados.

Weiss (1997) reforça este argumento e chama a atenção para a necessidade de focar na resposta dos participantes às ações do programa. O mecanismo de mudança não é o programa em si, mas as repostas que as atividades do programa geram nas pessoas.

Assim, é importante diferenciar o conceito de mecanismos das atividades de um programa governamental. Weiss (1997) nos ajuda a esclarecer essa diferença:

[...] se o aconselhamento familiar contraceptivo é associado com a redução da gravidez, a causa da mudança pode parecer ser o aconselhamento. Mas o mecanismo não é o aconselhamento; o aconselhamento é a ação do programa, é o processo do programa. O mecanismo em si poderia ser a informação, o conhecimento que os participantes adquirem com o aconselhamento. Esse mecanismo poderia operar de diversas maneiras: a) a existência do aconselhamento pode ajudar a superar tabus culturais que sejam contra o planejamento familiar; b) ele pode auxiliar a mulher a ganhar confiança e a ser mais assertiva nas relações sexuais; c) ele pode levar a uma mudança na relação de poder entre homem e mulher. Essas ou diversas outras respostas cognitivas, sociais, afetivas poderiam ser mecanismos que levam ao resultado ou efeito desejado. (WEISS, 1997, p. 46).

Outra questão importante a ser esclarecida é a relação entre mecanismos e variáveis explicativas. Mecanismos são vistos, algumas vezes, como variáveis causais independentes, ou seja, o X, na fórmula $X \Rightarrow Y$. Outras vezes, mecanismos são entendidos como variáveis que intervêm de forma a explicar uma correlação estatística entre uma variável independente e uma dependente, neste caso, o mecanismo seria o Z, na fórmula $X \Rightarrow Z \Rightarrow Y$. Mas estes raciocínios não diferenciam, de forma adequada, a ideia de mecanismos teóricos, da ideia de uma explicação baseada em variáveis estatísticas. Distintamente da ideia de variáveis

²⁶ Pawson, R. e Tilley, N. (1997). *Realistic Evaluation*. London, England: SAGE.

estatísticas, mecanismos são usualmente atributos não observáveis numa unidade de análise. Mecanismos buscam, na verdade, explicar porque variáveis estão correlacionadas (ASTBURY e LEEUW, 2010, p. 367).

A relevância dos mecanismos não é limitada a explicação. Especialmente em contextos não experimentais, mecanismos tem um papel crucial para diferenciar relações causais verdadeiras das relações causais espúrias (HEDSTROM e YLIKOSKI, 2010).

Mecanismos podem ser conceituados como “processos e estruturas ocultas que operam em contextos particulares para gerar efeitos de interesse” (ASTBURY e LEEUW, 2010). Para os autores existem três aspectos centrais no conceito de mecanismos:

- a) mecanismos estão usualmente ocultos – não basta analisar um conjunto observações de forma sistemática ao longo do tempo. É impossível compreender o funcionamento de um relógio apenas examinando sua superfície, olhando o movimento dos ponteiros. É necessário ir além e examinar com profundidade a engrenagem e como seus componentes se relacionam.
- b) mecanismos são sensíveis a variações de contexto – mecanismos não devem ser vistos como “leis gerais” que se aplicam sempre e em qualquer lugar. Esse é um dos motivos pelos quais mecanismos são vistos como teorias de médio alcance, tais como as propostas por Robert Merton. A pólvora, por exemplo, tem “um poder causal” de explodir caso existam um conjunto de condições adequadas, tais como a presença de oxigênio, baixa humidade e uma faísca. A ativação do mecanismo de explosão da pólvora depende dessas condições.
- c) mecanismos geram efeitos – estes efeitos não são apenas aqueles evidentes e observáveis. A análise dos mesmos exige a compreensão da relação entre mecanismos e contextos.

Para Hedstrom e Ylikoski (2010) existem quatro aspectos centrais no conceito de mecanismos:

- a) o mecanismo é identificado pelo tipo de efeito que ele produz;
- b) o mecanismo é uma noção causal irreduzível;
- c) o mecanismo tem uma estrutura que se evidencia quando se abre a “caixa-preta”;
- d) o mecanismo forma uma hierarquia. Enquanto um mecanismo num nível assume como dado a existência de outros processos com determinadas características, espera-se que existam outros mecanismos que expliquem estes outros processos.

A análise de mecanismos não deve apenas evidenciar elementos de contexto que “ligam o interruptor” do mecanismo e o fazem agir. Ela também deve evidenciar os possíveis fatores que devem estar ausentes para permitir que o efeito aconteça (HEDSTROM e YLIKOSKI, 2010).

Do ponto de vista da explicação baseada em mecanismos, as entidades básicas que explicam os fenômenos são os agentes humanos e suas relações. Hedstrom e Ylikoski (2010) explicam o funcionamento interno da perspectiva dos mecanismos (Figura 7).

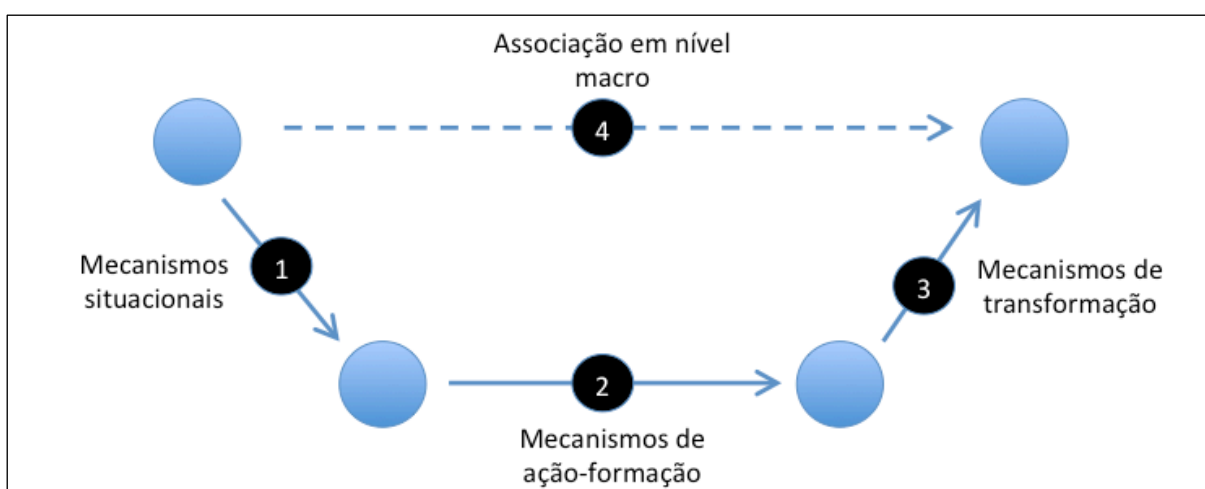


Figura 7– Funcionamento da perspectiva de mecanismos.
Fonte: HEDSTROM e YLIKOSKI, 2010.

O ponto básico dessa perspectiva é que as explicações que simplesmente relatam as propriedades macro (seta 4) são insuficientes. Essas explicações não especificam os mecanismos através dos quais as propriedades macro se relacionam umas com as outras. Uma explicação mais aprofundada requer a abertura da “caixa-preta”, indo além da análise da relação no nível macro. Essa explicação:

- requer a identificação de mecanismos situacionais por meio dos quais as estruturas sociais constroem ações individuais, e cujos ambientes culturais modelem seus desejos e crenças (seta 1);
- requer a descrição dos mecanismos de ação-formação vinculando estes desejos e crenças às ações do indivíduo (seta 2); e
- requer a especificação dos mecanismos de transformação através dos quais indivíduos, por meio de suas ações e interações, venham a gerar efeitos sociais de forma intencional e não intencional (seta 3).

Para que a observação no nível macro faça sentido, é necessário compreender toda a cadeia de mecanismos situacionais, de ação-formação e de transformação.

E, para isso, não existe uma metodologia estanque, procedimentos rígidos ou modelos lógicos a serem preenchidos. Esse tipo de análise envolve “um constante intercâmbio entre teoria e dados empíricos, usando simultaneamente raciocínio indutivo e dedutivo” (HEDSTROM e YLIKOSKI, 2010, p. 374).

Geralmente, os pesquisadores não encontram apenas um mecanismo. Encontram uma série de sistemas “contexto-mecanismo-efeito”, ou seja, várias teorias de médio alcance que explicam a dinâmica do caso estudado.

Uma forma de especificar os tipos de mecanismos que afetam um programa é classificá-los como moderadores ou mediadores. Variáveis de moderação e mediação são, ambas, um terceiro agente que afeta a relação entre uma variável independente e uma variável dependente.

Weiss (1997) explica que a variável de *moderação* é uma característica, tal como gênero ou frequência de exposição, ou seja, subcategorias que têm diferentes associações com o efeito analisado. Meninas fazem melhor que meninos, ou aqueles que frequentam o programa mais vezes por semana tem melhor desempenho do que aqueles que faltam muito. Por outro lado, a variável de *mediação* representa o mecanismo generativo através do qual o variável independente foca é capaz de influenciar a variável dependente de interesse.

Dessa forma, o moderador ajuda a explicar quais características de pessoas e situações têm a relação mais forte com o efeito estudado, ao passo que mediadores explicam como o processo funciona.

Esse raciocínio, baseado na perspectiva de mecanismos, foi utilizado para abrir a “caixa-preta” de interações organizacionais decorrentes da implementação do programa de remuneração variável por desempenho nas organizações de Segurança Pública do Estado de Minas Gerais.

O capítulo 6 se utilizará dessa lógica para propor uma matriz analítica de efeitos organizacionais e mecanismos associados a meta e remuneração variável em organizações públicas.

5.3. Análise estatística de dados sobre o desempenho

Nesta etapa, o objetivo foi analisar séries históricas dos indicadores de desempenho pactuados no Acordo de Resultados das três instituições: PM, PC e CBM. Utilizaram-se duas estratégias para obtenção dos dados brutos:

- pesquisa direta no site ²⁷ para obtenção das metas pactuadas e dos relatórios da Comissão de Avaliação que contêm os resultados estatísticos de cada indicador;
- solicitação formal ao Centro Integrado de Informações de Defesa Social (CINDS), unidade responsável pela geração de estatísticas de segurança pública em Minas Gerais (as autorizações podem ser vistas nos anexos deste trabalho).

Os dados brutos foram recebidos em planilha e tratados com o software Microsoft Excel. O método utilizado foi a comparação simples das médias.

5.4. Análise de reportagens

Uma série de reportagens foram produzidas evidenciando efeitos organizacionais que podem estar relacionados com a implantação de metas e remuneração variável. Para buscar esta fonte de dados foram utilizados dois métodos: a) monitoramento de reportagens da imprensa, realizado pelo próprio autor e b) apoio da Assessoria de Comunicação (ASCOM) da SEDS, que auxiliou na seleção reportagens após a explicitação dos objetivos da pesquisa.

Após uma pré-seleção feita pelo autor, estes dois métodos geraram o seguinte material:

- três reportagens da TV aberta;
- 12 inserções no rádio;
- oito reportagens em jornais.

5.5. Observação participante

²⁷ www.acordoderesultados.mg.gov.br, que é o hotsite da SEPLAG para divulgações referentes ao AR.

Considerando os elementos colocados na “declaração de valores” no início deste trabalho, cabe aqui descrever apenas as características mais detalhadas das condições para a observação participante.

Este autor ocupou o cargo de Diretor Central de Modernização da Gestão da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão tendo como função conceber e implementar a política de pactuação de metas e remuneração variável no Estado de Minas Gerais, entre janeiro de 2007 e janeiro de 2010. Neste período, acompanhou de perto a negociação de metas em todo o poder executivo, compreendendo as diferenças e peculiaridades de cada órgão que estabelecia um sistema de mensuração. Acompanhou, também, como um dos principais negociadores, o processo de definição do primeiro Acordo de Resultados com as organizações policiais.

Em janeiro de 2011 assumiu o cargo de Assessor-chefe de Gestão Estratégica e Inovação da Secretaria de Estado de Defesa Social, tendo dentre suas funções a tarefa de gerenciar o sistema de metas e definição de indicadores da segurança pública em Minas Gerais, atividade que desempenha até o presente momento.

A atividade profissional resultante das experiências acima relatadas proporcionou convivência intensa com os detalhes técnicos e debates políticos que envolvem o estabelecimento de metas vinculadas à remuneração tanto na Segurança Pública quanto no Estado de Minas como um todo. Esta experiência, embora não proporcione elementos para responder às perguntas de pesquisa de forma conclusiva, oferece um conjunto de informações que permite elencar indagações importantes e identificar variáveis relevantes no processo decisório.

5.6. Entrevistas

A principal estratégia de pesquisa utilizada neste trabalho foi a realização de 46 entrevistas com atores-chave na Segurança Pública em Minas Gerais: gestores, policiais e bombeiros de ponta, e especialistas em Segurança Pública. O quadro abaixo mostra a distribuição dos entrevistados.

Secretaria de Defesa Social	Polícia Militar	Polícia Civil	Corpo de Bombeiros	Especialistas externos	TOTAL
04	11	15	12	04	46

Quadro 8 – Número de entrevistados por vinculação
Fonte: elaboração própria

Foram identificados focos de análise para os objetivos da pesquisa.

O primeiro grupo consistiu de gestores de nível estratégico das três corporações: PM, PC e CBM. Também foram entrevistados gestores da SEDS que têm a tarefa de articular e coordenar o sistema de Segurança Pública. Estes atores, em função de sua condição de gestores, foram fundamentais para os objetivos de pesquisa, uma vez que têm visão privilegiada dos efeitos organizacionais estudados neste trabalho. Duas lógicas permearam a escolha dos nomes: gestores que representassem a cúpula das instituições, e gestores que representassem a área de coordenação estratégica e que tivessem alguma experiência com o debate de metas e indicadores.

O segundo grupo escolhido foi de profissionais que representassem o comando operacional local de policiamento. Neste grupo foram entrevistados comandantes de companhias (unidade operacional) da PM e CBM ou delegados responsáveis por delegacias de área. Além da capital, foram escolhidas três cidades de médio porte no interior: Poços de Caldas, Divinópolis e Conselheiro Lafaiete.

O terceiro grupo foi formado por policiais e bombeiros de ponta, que trabalham com o atendimento diário ao cidadão. O único critério definido foi que tivessem mais de três anos de trabalho operacional e, portanto, tivessem vivenciado o momento de implantação da *PRP*, em setembro de 2008.

O quarto grupo foi de gestores da SEDS, responsáveis por lidar com o processo de integração das polícias e bombeiros, que também acompanham os debates sobre a definição e acompanhamento de metas nas instituições.

Optou-se, ainda, por realizar entrevistas com especialistas em segurança pública externos às instituições. Os especialistas entrevistados são pesquisadores mestres e doutores, com experiência em pesquisas que envolvam as instituições policiais em Minas Gerais. O objetivo foi buscar uma visão externa sobre os efeitos de metas e *PRP*, a partir da visão de pessoas que

têm contato próximo com as organizações pesquisadas.

Quanto à divisão entre os membros das três instituições foco desta pesquisa, o número de entrevistados se distribui conforme o quadro seguinte:

Grupo	Polícia Militar	Polícia Civil	Corpo de Bombeiros	Total
Comando de nível estratégico	05	06	03	14
Comando de nível operacional	04	05	06	15
Profissionais de ponta	02	04	03	09

Quadro 9 – Número de entrevistados por vinculação

Fonte: elaboração própria

A abordagem dos grupos acima utilizou duas estratégias. Em primeiro lugar, foram feitas visitas a companhias, batalhões e delegacias, escolhidas, por conveniência, na capital e nas cidades do interior mencionadas. Nestas visitas, o autor se apresentou como pesquisador da Fundação Getúlio Vargas, com carta de apresentação de sua orientadora.

Nessa primeira abordagem, a estratégia foi “bater na porta” sem uma autorização formal do comando. O objetivo foi avaliar a percepção dos profissionais de ponta e do comando operacional de forma mais livre, sem as amarras e restrições geradas por uma entrevista gravada. Como o trabalho envolve temas delicados, com as distorções e efeitos negativos da *PRP*, essa estratégia foi fundamental, pois permitiu ao pesquisador acessar temas que, de outra forma, os entrevistados, especialmente os militares, não ficariam a vontade para falar. Em geral, foram entrevistas mais curtas, com duração média de 20 minutos e as informações eram registradas por anotação simples. Foi utilizado um roteiro de entrevista (Apêndice A).

Na Polícia Civil quase a totalidade dos abordados aceitavam ser entrevistados. Já na PM e CBM esse índice ficava próximo de 50%. Os outros 50% embora recebessem bem o pesquisador, argumentavam que seria necessária autorização do comando para falar.

Uma segunda estratégia utilizada foi a abordagem apresentando autorização formal. Foi obtido ofício de autorização assinado pelo Chefe da Polícia Civil, pelo Comandante-Geral da

Polícia Militar, e pelo Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros (Anexos A, B e C, respectivamente). Esta segunda estratégia permitiu sucesso em agendar entrevistas com o nível estratégico e com o nível de comando operacional da PM e CBM. Esse segundo conjunto de entrevistas foi mais extenso e produziu material de ótima qualidade para os objetivos da pesquisa. A duração média da conversa foi de 55 minutos. Nessa segunda estratégia de abordagem, as entrevistas foram gravadas. Em alguns casos, em pontos isolados da fala, o entrevistado solicitava ao pesquisador que desligasse o gravador.

O Quadro 10 apresenta o detalhamento dos entrevistados por instituição.

<i>Polícia Militar</i>	<i>Polícia Civil</i>	<i>Corpo de Bombeiros</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Comandante-geral • Chefe do Estado Maior • Chefe de Região Militar • Chefe de setor de estatística • Chefe de setor de gestão estratégica • Comandante de batalhão • Comandante de CIA • Coordenador de policiamento de CIA (2) • Sargento (2) 	<ul style="list-style-type: none"> • Chefe-adjunto da Polícia Civil • Chefe de Departamento de Polícia (2) • Chefe do setor de estatística • Chefe do setor de gestão estratégica • Delegado responsável por delegacia de área (4) • Delegado de homicídios • Delegado da equipe de coordenação operacional • Escrivão (2) • Investigador (2) 	<ul style="list-style-type: none"> • Comandante-geral • Chefe do Estado Maior • Diretor de Articulação Institucional • Comandante de batalhão (2) • Oficial do setor de estatística • Comandante de CIA (3) • Subtenente • Sargento (2)
11	15	12

Quadro 10 – Detalhamento dos entrevistados por instituição

Fonte: elaboração própria.

Quanto ao local de atuação, a distribuição dos entrevistados se deu conforme o Quadro 11.

Local de trabalho	Polícia Militar	Polícia Civil	Corpo de Bombeiros	Total
Capital	09	10	09	28
Interior	02	04	03	09
Total	11	14	12	37

Quadro 11 – Distribuição por local de trabalho.

Fonte: elaboração própria.

Para preservar a identidade dos entrevistados, as citações utilizadas neste trabalho identificarão apenas o posto hierárquico ou a função do respondente. No caso dos cargos de cúpula, considerando que a explicitação da função do entrevistado evidenciaria sua identidade, estes foram identificados como “núcleo estratégico”.

6. MATRIZ ANALÍTICA PARA COMPREENSÃO DOS EFEITOS ORGANIZACIONAIS LIGADOS A METAS E A REMUNERAÇÃO VARIÁVEL

O objetivo deste capítulo é construir uma matriz analítica para compreensão dos efeitos organizacionais relacionados à implantação de metas e remuneração variável, baseados na literatura apresentada nos capítulos 1 e 2.

Dessa forma, quatro conjuntos de teorias e estudos foram utilizados para esta construção: 1) teorias que avaliam as consequências de diferentes modelagens de incentivo; 2) teorias que buscam compreender o impacto da *PRP* na motivação dos funcionários; 3) estudos que analisam o impacto de metas no ambiente organizacional; e 4) estudos empíricos que avaliam os resultados da aplicação de esquemas de *PRP* no setor público.

O esquema que sintetiza essa matriz analítica está representado na Figura 8. No entanto, é necessário destacar que, numa representação gráfica resumida, não é possível identificar todos os vínculos e relações entre mecanismos mediadores e variáveis moderadoras. Deste modo, os principais vínculos foram representados graficamente, enquanto outros foram esclarecidos no texto abaixo.

No que diz respeito à trajetória institucional, duas variáveis devem ser analisadas. Em primeiro lugar, a variável missão institucional é fundamental e impacta diretamente na importância que os funcionários observam na tarefa que desempenham. Outro fator que deve ser analisado é a experiência prévia da instituição com definição de metas e mensuração do desempenho.

No que diz respeito à implantação do modelo, as etapas de implantação previstas pela literatura devem ser avaliadas: a) em primeiro lugar a definição de metas e o grau de envolvimento da liderança nesta tarefa; b) em segundo lugar, a estruturação de um sistema de mensuração atrelada às metas estabelecidas; e, finalmente, c) o processo de comunicação, que tem importantes consequências sobre a tradução que os funcionários farão sobre o novo modelo. Neste ponto, não se deve avaliar somente a comunicação das regras de avaliação e pagamento, mas também o papel da liderança no esclarecimento e convencimento sobre as novas prioridades traduzidas nas metas.

Em relação às características moderadoras, boa parte delas diz respeito às diferentes consequências do uso de modelagens de incentivo distintas. O grau de dificuldade das metas tem relação com a mobilização que elas vão produzir. O valor investido na premiação deve ser significativo a ponto de incentivar, e limitado a ponto de não gerar uma “caça ao tesouro a qualquer custo”. A simplicidade do modelo, aliado a comunicação e transparência nas regras é um fator que explica a compreensão do esquema e o grau de apoio dos funcionários. O nível de preparação dos gestores é crítico e impacta duplamente: a) na visão dos funcionários e b) na incorporação dos elementos de gestão para resultados no dia a dia da instituição. No caso das metas pactuadas, *outputs* tem se mostrado mais adequados à *PRP*, desde que haja *feedback* sistemático para que se possa corrigir rumos. A divulgação pública e a existência de *ranking* são variáveis que interferem no nível de pressão e cobrança sofrido pelos gestores, o que pode incentivá-los a produzir mais e, ao mesmo tempo, gerar incentivos ao *gaming*. A existência de mecanismos anti-*gaming* é outro fator que dever ser analisado.

No que diz respeito aos mecanismos mediadores, três raciocínios se conjugam. O primeiro diz respeito ao impacto de metas no dia a dia da organização. O segundo é relativo ao impacto da *PRP* na motivação dos funcionários. E o terceiro se relaciona à forma de cobrança e a pressão exercida pelos líderes nos gerentes intermediários.

Já as metas operam por meio de quatro mecanismos: 1) *direção* – metas mostram o que é importante e funcionários focam sua atenção nisso; 2) *persistência* – ao estabelecer quantitativos desejados, metas prolongam o esforço até que estes quantitativos sejam atingidos; 3) *esforço* – metas mais difíceis levam a maiores níveis de esforço; e 4) *aprendizado de estratégias* – metas levam à descoberta e uso de novas estratégias no ambiente de trabalho. O impacto destes mecanismos está fortemente relacionado à qualidade do processo de estabelecimento de metas.

Dois importantes fatores explicam a motivação para o trabalho: a) a importância atribuída pelo funcionário à tarefa e b) a percepção dele a respeito de sua capacidade em cumprir a tarefa (autoeficácia). É necessário avaliar, entretanto, o impacto no modelo de *PRP* em dois grupos distintos de funcionários: os engajados, que gostam do que fazem e os não engajados, que não têm prazer na atividade e que cumprem tarefas motivados extrinsecamente. A implantação da *PRP* pode afetar estes dois grupos de formas diferentes.

Finalmente, a existência de *ranking*, a divulgação pública de resultados e o estilo de cobrança da liderança impactam fortemente na operação do mecanismo da reputação, a partir do qual gerentes se esforçam para mostrar resultados e evitar danos à reputação.

Entretanto, um fator gera efeitos em praticamente todos os mecanismos: o uso da informação pela liderança e o papel que os líderes representam na condução de um modelo orientado por metas. O estilo de liderança e as diretrizes repassadas pelos líderes são reproduzidos internamente e orientam toda a percepção dos gerentes e funcionários. Inclusive, este estilo da liderança é importante para explicar a intensidade de duas lógicas: a) o uso de metas para gerar aprendizado e melhorar o desempenho e b) a intensidade da prática de *gaming*.

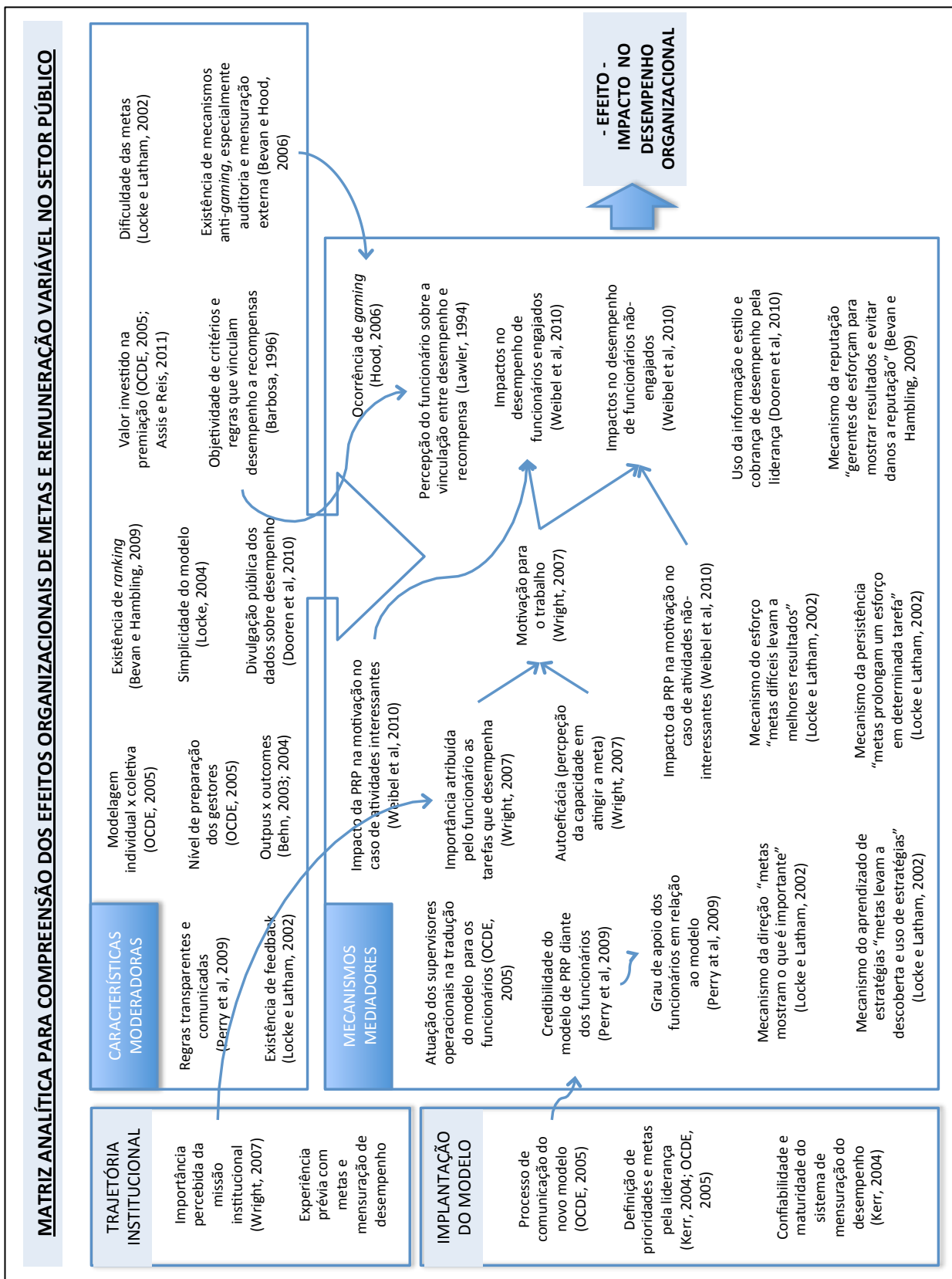


Figura 8 – Matriz analítica para compreensão dos efeitos organizacionais de metas e remuneração variável no setor público.

Fonte: Elaboração própria.

7. EFEITOS ORGANIZACIONAIS

O objetivo deste capítulo é apresentar os resultados da pesquisa. Primeiramente, apresenta-se o contexto geral da política de segurança pública, seus principais atores e principais projetos em atividade. Em seguida, discute-se a situação dos indicadores de criminalidade em geral e, finalmente, analisam-se os efeitos organizações da implantação de metas e remuneração variável na Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros.

7.1.Contexto institucional: a SEDS e a política de segurança pública

O ano de 2003 marca uma importante mudança na política de segurança pública em Minas Gerais. As taxas de criminalidade haviam crescido vertiginosamente na segunda metade da década de 90 e era consenso entre os estudiosos que a dicotomia de duas instituições policiais atuando de forma desarticulada era insuficiente para enfrentar essa realidade (SAPORI E ANDRADE, 2008).

Pela Constituição Federal, cabem à Polícia Militar as atividades de policiamento ostensivo e preservação da ordem pública, e à Polícia Civil as funções de polícia judiciária e investigação e apuração dos crimes.

Até aquele ano, tanto a Polícia Militar quanto a Polícia Civil estavam vinculadas diretamente ao Governador. Com base num diagnóstico da criminalidade elaborado em conjunto com a UFMG, foram estabelecidos um novo arranjo institucional e uma nova política de segurança pública, com quatro eixos principais de atuação: prevenção social da criminalidade; expansão, modernização e humanização do sistema prisional; modernização do atendimento à medidas socioeducativas e integração das organizações policiais.

O projeto de integração teve como pedra fundamental a criação da SEDS. Sob sua responsabilidade foi colocada a coordenação operacional das atividades das Polícias Civil e Militar, do Corpo de Bombeiros Militar, da Defensoria Pública e da Subsecretaria de Administração Penitenciária. Entretanto, manteve-se a autonomia administrativa das instituições. Na prática, instituiu-se um delicado arranjo institucional em que as decisões atinentes a promoções, nomeações de comandos, elaboração de orçamentos, execução

financeira, atividades correcionais, dentre outras, permaneceram fora do âmbito de decisão da SEDS (SAPORI e ANDRADE, 2008, p. 430).

Segundo Saporì e Andrade (2008), se, por um lado, a SEDS tem a prerrogativa de traçar as diretrizes para a integração operacional entre as polícias, por outro, não dispõe de poder para determinar modificações no âmbito das corporações. A consequência disso é que o planejamento e a implementação das estratégias de integração deveriam ser feitos conjuntamente pelas polícias e pela SEDS, sendo que esta última deve coordenar o processo. Concretamente, essas situações acabam por determinar a criação de uma série de comissões para a implantação de projetos específicos, em geral, com participação da SEDS, PM, PC e CBM.

Para a coordenação estratégica da integração foi criado o Colegiado de Integração, composto pelo Secretario de Defesa Social, Comandante-Geral da PM, Chefe da PC, Comandante-Geral do CBM, Subsecretário de Administração Prisional e Defensor Público Geral. Este grupo se reúne semanalmente, com ata e pauta previamente definidas e discute os principais projetos relacionados à política de integração.

Uma série de projetos foi colocada em prática: a integração geográfica de bases territoriais – permitindo que PM e PC compartilhassem de responsabilidades geográficas equivalentes, a integração de centros de comunicação e bancos de dados, e o projeto Integração e Gestão da Segurança Pública (IGESP) – que, para os fins desse trabalho, será um pouco mais detalhado.

Inspirado no modelo *Comparative Statistics* (COMPSTAT) de Nova Iorque, o IGESE é um modelo de gerenciamento das atividades de polícia baseado no uso intensivo de informações, especialmente mapas de atividade criminal. O foco do projeto está em reuniões periódicas nas quais se discute a situação da criminalidade em cada região, tomando por base os indicadores de homicídios e outros crimes, e estabelecendo um plano de ação para o enfrentamento daquela situação particular. Participam a PM, PC, e a SEDS – que media a reunião, o Ministério Público, o Poder Judiciário, a Prefeitura e outras autoridades também participam de algumas reuniões.

O IGESP teve sua implantação iniciada em 2005 e foi expandido para a Região Metropolitana de Belo Horizonte em 2006. Em 2006 foi expandido para cinco cidades-pólo do interior e a partir de 2008 iniciou-se a expansão para o interior.

Compreender a figura do IGESP e o papel que ele desempenhou é importante para este trabalho, pois estas reuniões de análise e planejamento eram consideradas por muitos policiais como um “pelourinho”, em que os comandantes locais da PM e PC eram cobrados pelas ações planejadas e pelas metas de redução dos índices de criminalidade estabelecidas nas próprias reuniões (SOUZA, 2009).

Até 2008, o uso de indicadores de desempenho nessas reuniões se limitava, em regra, aos indicadores de criminalidade. A partir de 2008, com a pactuação do Acordo de Resultados, as metas estabelecidas neste Acordo passaram a serem cobradas também no IGESP. Como será possível observar a seguir, este fato gerou uma pressão adicional nos policiais para reduzirem os indicadores de criminalidade em suas regiões de atuação.

7.2. Análise dos efeitos nos indicadores de criminalidade

O objetivo deste trabalho é compreender os efeitos organizações do Acordo e do Prêmio na Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros. Para cumprir esse objetivo, é necessário observar evidências de impacto geral nos indicadores de criminalidade que possa ser atribuído a estas ferramentas de gestão.

A relação direta entre desempenho policial e queda dos índices de criminalidade é algo polêmico inclusive na literatura especializada (BEATO, SILVA E TAVARES, 2008). Não há consenso sobre o assunto. Fez-se, portanto, a seguinte pergunta: analisando os dados oficiais de MG, é possível observar evidências de impactos do Acordo de Resultados e do Prêmio por Produtividade nos indicadores gerais de criminalidade?

Beato *et al* (2008) analisaram o impacto da definição de metas e da cobrança de resultados na Polícia Militar de Minas Gerais durante o projeto Polícia para Resultados, entre jan/2001 e out/2002. Os autores argumentam que é possível observar impacto real entre a definição de metas e redução dos crimes no período selecionado.

Para enxergar possíveis impactos do Acordo e Prêmio foram analisadas as séries históricas de dois indicadores importantes índices de criminalidade em MG, pactuados no Acordo de Resultados: “homicídios” e “crimes violentos”.

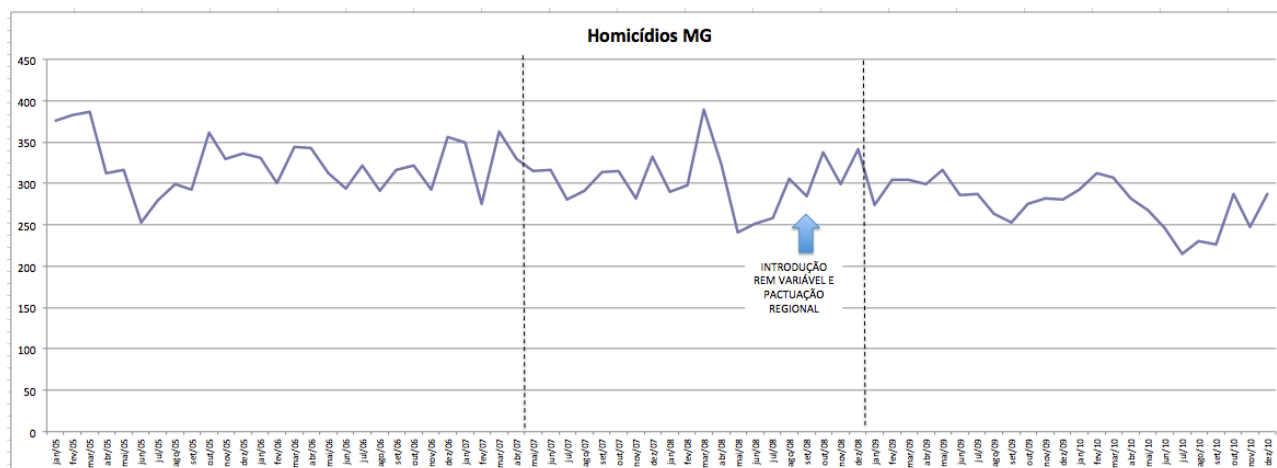


Gráfico 2 – Número absoluto de homicídios em Minas Gerais
Fonte: CINDS, com base em dados do REDS e SM20.

O foco de análise destacado é entre o mês de abril de 2007 (data da primeira pactuação global) e o mês de dezembro de 2008 (data final da primeira pactuação regionalizada). O gráfico 2 apresenta os dados de homicídios de todo o Estado, de jan/05 a dez/10. Destaca-se a forte queda ocorrida no 2º. Trimestre de 2008, que pode estar relacionada ao tema estudado. Para a coleta dos dados do Estado como um todo, utiliza-se em regra o SM20, sistema interno da Polícia Militar.

Já em Belo Horizonte os dados são cotejados a partir do SM20, REDS e revisados com base em informações da Divisão de Crimes contra a Vida (DCcV) da Polícia Civil, o que aprimora a qualidade da informação. Assim, para ser possível uma visão na região que dispõe de uma informação de maior qualidade, foi recortado somente o valor da RMBH, expresso no gráfico seguinte.

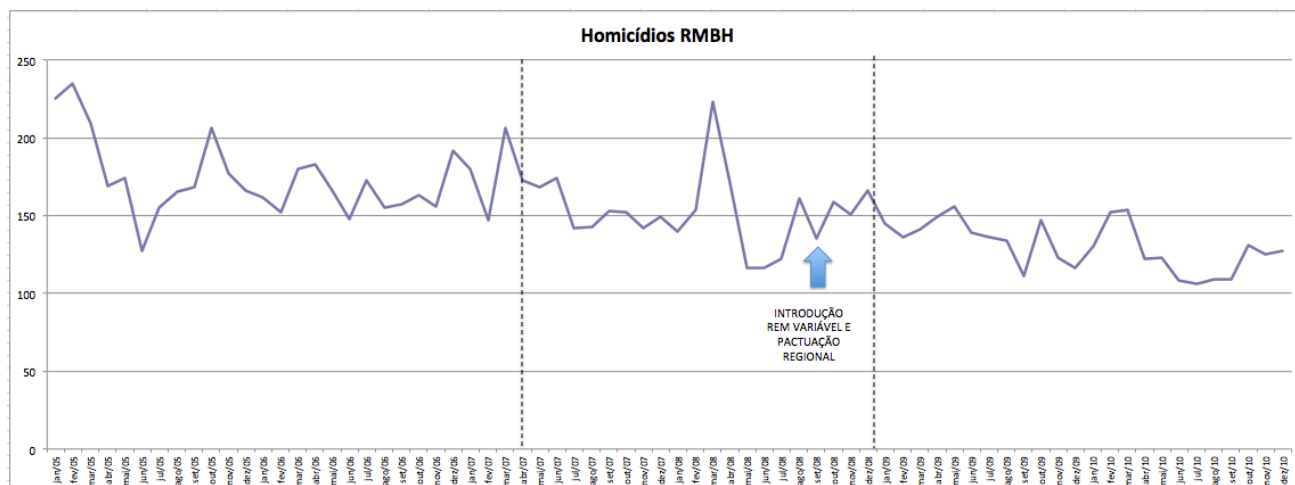


Gráfico 3 – Número absoluto de homicídios na RMBH
 Fonte: CINDS, com base em dados do REDS, DCCV e SM20

No gráfico 3 é mais nítida a forte queda ocorrida entre os meses de março e maio de 2008. Tal queda pode ter alguma ligação com o Acordo de Resultados, uma vez que a primeira pactuação de metas globais se deu durante o ano de 2007. De toda forma, a queda observada ocorreu antes da implantação do Prêmio por Produtividade e da pactuação de metas regionalizadas, ocorrida em set/08.

Ao analisarmos o comportamento dos dados de crimes violentos, expresso no gráfico 4, observa-se uma variação mais tênue, embora coerente com a variação observada nos homicídios. O gráfico utiliza dados mensais de jan/06 a dez/11.

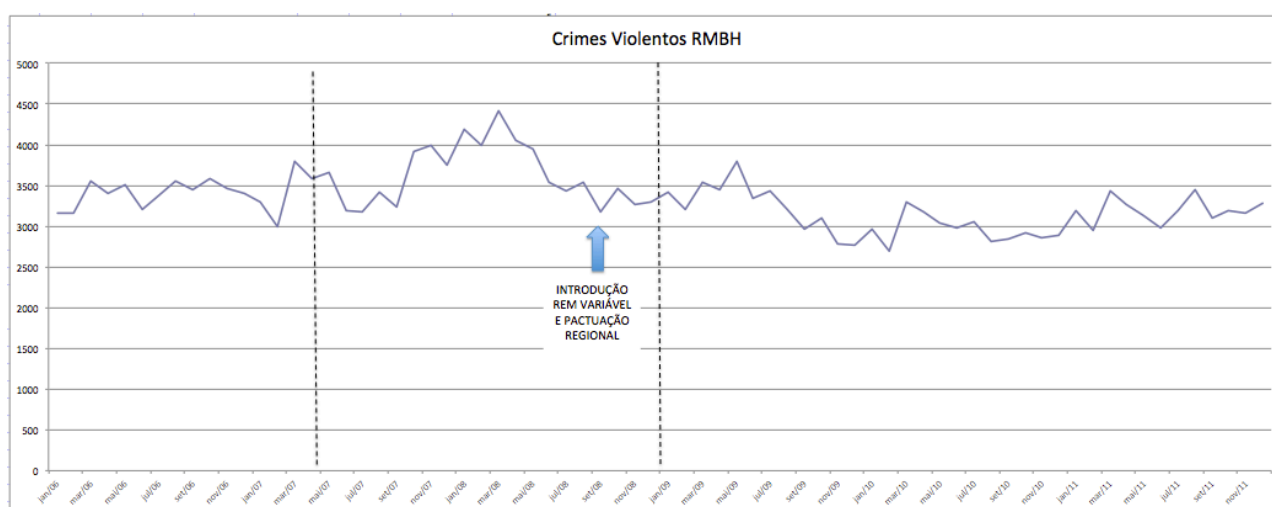


Gráfico 4 – Número absoluto de crimes violentos na RMBH
 Fonte: CINDS, com base em dados do REDS.

Quando se analisa, no entanto, uma série histórica maior, observa-se que a tendência de queda no índice de crimes violentos iniciada em 2004 se mantém relativamente inalterada. O gráfico 5, abaixo, apresenta dados de jan/00 a dez/11. Nesta série histórica de 12 anos, fica mais evidente que, no período destacado entre barras, não houve alteração significativa do comportamento dos dados, resguardada a queda forte no 2º. trimestre de 2008.

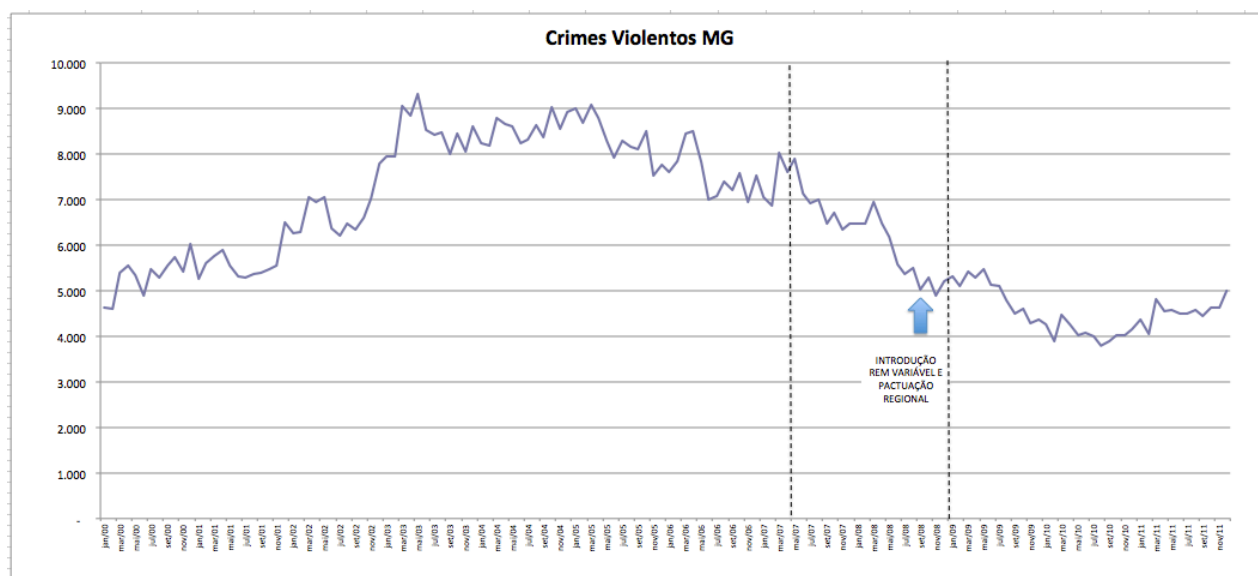


Gráfico 5 – Número absoluto de crimes violentos em Minas Gerais
Fonte: CINDS, com base em dados do REDS e SM20.

Não se propõe que a análise da série histórica de homicídios e crimes violentos seja suficiente para evidenciar possíveis impactos do Acordo e do Prêmio. Uma análise dessa natureza deveria levar em consideração um grande conjunto de variáveis e outras técnicas, que fogem ao escopo deste trabalho. De toda forma, analisando os três gráficos já apresentados, observa-se um comportamento relativamente atípico no 2º. trimestre de 2008, que pode indicar algum impacto do Prêmio por Produtividade nos índices de criminalidade.

7.3. Análise dos efeitos na Polícia Civil

7.3.1. Elementos da trajetória institucional

A trajetória institucional recente da Polícia Civil mostra uma organização que busca consolidar uma identidade num ambiente novo. Até recentemente, boa parte do efeito da PC estava encarregada da guarda de presos, que abarrotavam delegacias da capital e do interior. Em 2003, 17 mil presos estavam sob guarda da instituição. Houve, então, o fortalecimento da

Subsecretaria de Administração Prisional (SUAPI) que gradualmente foi absorvendo este contingente de presos e liberando os policiais civis para sua atividade investigativa. Atualmente, seis mil presos ainda estão sob guarda da PC, mas em sua maioria, apenas em cidades pequenas do interior. O foco institucional foi alterado, passando da custódia de presos para a atividade de polícia judiciária e investigativa, antes restrita a delegacias especializadas.

Um segundo elemento que merece destaque é o fato de que até 2003 a PC era liderada por um Secretário de Segurança Pública, indicado pelo governador. Embora tivesse uma projeção maior no passado, a instituição foi, por anos, refém de uma liderança politicamente orientada que, não raro, a usava como “balcão de negócios”, em busca de interesses particularistas. Em 2003, o novo arranjo institucional extinguiu a então Secretaria de Segurança Pública e criou a Chefia da Polícia Civil, estabelecendo que o cargo de chefe seria privativo de delegado de carreira. Este fato produziu mudanças profundas, pois estabeleceu uma liderança voltada para a própria instituição, com foco na sua profissionalização. Portanto, estes dois elementos a) alteração do foco de custódia de presos para polícia investigativa e b) a existência de uma liderança profissional apontam para uma organização que visa criar uma nova identidade, num ambiente institucional também novo.

Do ponto de vista do uso de metas, a PC havia vivido duas experiências localizadas no Departamento de Trânsito (DETRAN) e no Departamento de Homicídios. Entre 2006 e 2008, pouco antes da introdução do Acordo de Resultados, houve debates sobre indicadores, definição de metas e reuniões de cobrança de resultados nestes dois departamentos com o apoio de uma consultoria externa contratada, o INDG. O processo provocou importantes mudanças de melhorias de processo, redução de filas e melhoria da qualidade de atendimento ao público, no caso do DETRAN; e uma primeira experiência de definição de metas para delegacias especializadas em homicídios, inclusive com impactos na organização interna dos fluxos de investigação. Entretanto foram experiências localizadas em dois departamentos da capital e que sofreram descontinuidade, não sendo observados efeitos na maior parte da instituição.

7.3.2. Efeitos organizacionais observados

Nesse ambiente de construção e busca de consolidação de uma identidade institucional, a exigência de se definir indicadores de desempenho para estabelecer metas no Acordo de

Resultados acabou por evidenciar, aos próprios policiais, o que a Polícia Civil produz e qual seu foco de atuação.

O primeiro benefício do Acordo foi identificar o produto da Polícia Civil. A polícia não sabia o que fazia e quanto fazia. [...] Hoje a PC sabe exatamente quais são seus produtos e sua capacidade produtiva. A partir de 2008 nós começamos, cientificamente, a identificar e estratificar o produto da PC, no aspecto de polícia judiciária. Então, hoje eu sei exatamente o que a PC produz, quanto produz, qual é sua capacidade produtiva e quais são os obstáculos que interferem para que a produção não seja adequada. [...] Então o AR permitiu isso, nós sabermos quem nós somos.

Delegado Geral, nível estratégico.

Um dos mais significativos impactos observados foi o fortalecimento de uma cultura de mensuração de desempenho. Antes do Acordo não havia a preocupação institucional de mensurar a produtividade dos servidores. O próprio conhecimento da instituição sobre ela mesma era limitado, uma vez que não se contabilizava produção e não se fazia estatísticas de forma sistemática. De fato, não havia informação sobre desempenho.

O Acordo despertou a PC para uma nova forma de gerenciamento. A PC nunca se preocupou com estatística. Antes do AR não tinha estatísticas. Ela nunca se preocupou em prestar contas a alguém. Hoje não, hoje tem que prestar contas. E isso faz com que você, de certa forma, resgate um pouco da autoestima sua em relação ao que você faz.

Delegado Geral, chefe de departamento.

A mudança mais importante, com absoluta segurança, foi o monitoramento da produção de inquéritos e Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCOs) dentro da PC. Antes da implantação do AR não havia nenhum monitoramento de quantidade de produção de inquérito e TCOs. [...] Tanto é que o histórico, antes e 2008, é desconhecido.

Delegado Geral, núcleo estratégico.

Na PC não havia um histórico e uma trajetória onde se observa uma cultura de gestão. A cultura de gestão vem com o IGESP e com o Acordo de Resultados. Não havia nada antes.

Gestor da política de integração na SEDS.

Em 2006 iniciou-se o desenvolvimento e implantação de um sistema para informatizar os processos dentro da delegacia de polícia, o PCNet. Após a pactuação do Acordo de Resultados foi criado um módulo específico no PCNet, especialmente para monitorar os indicadores de desempenho estabelecidos. Só era considerado produção aqueles procedimentos lançados no sistema. Cada delegacia lançava seus dados e, pela primeira vez, a instituição pode observar, de forma global, a informação sobre o desempenho de cada uma de

suas 915 delegacias no estado.

Hoje nós temos um controle que diz quando a polícia produz por minuto, e isso se deu em função do Acordo de Resultados. Até o acesso no sistema a gente controla.
Delegado Geral, nível estratégico

Diversas reflexões e mudanças organizacionais foram produzidas a partir da mensuração do desempenho. Uma delas é o controle da produtividade dos servidores. Antes do Acordo de Resultados não havia nenhum tipo de sistemática ou mecanismo de aferição do desempenho amplo que abrangesse toda a instituição. A partir do momento em que as metas foram estabelecidas, a PC fez uma espécie de desdobramento no qual foi estabelecido que cada delegado teria sua meta individual: deveria produzir 17 inquéritos por mês - no caso de delegacia comum, e 8 inquéritos por mês - no caso de delegacia especializada em homicídios. O início da cobrança por delegado e delegacia evidenciou e diferenciou os que produziam, daqueles que tinham baixa produtividade.

Mostrou os “cabeças de bacalhau”. Você já viu cabeça de bacalhau? Você sabe que tem, mas ninguém nunca viu. Na Polícia Civil tinha os cabeças de bacalhau. Eles tiveram que aparecer. Evidenciou quem trabalhava e quem não trabalhava. [...] Havia muita gente que fazia dois, três inquéritos por mês e não prestava contas. Hoje ele tem que prestar contas.
Delegado Geral, chefe de departamento.

Eu tenho aqui mais de 20 delegacias de polícia, seis regionais, somando com outras unidades aqui, eu tenho 37 unidades subordinadas ao meu departamento. Então tem o chefe de polícia, o superintendente, eu e os regionais. Então eu aqui sei como cada regional trabalha, o delegado regional sabe como cada delegado trabalha e eu, num olhar mais holístico eu sei como esses delegados trabalham, eu vejo quem tá produzindo, quem tá merecendo... dá pra sentir...
Delegado Geral, chefe de departamento.

A cobrança de metas em cima do delegado responsável pela delegacia ou sobre o delegado regional ajudou num despertar da instituição a respeito da importância do papel e da responsabilidade do chefe pelos resultados de sua equipe de servidores; algo bastante distante das preocupações típicas de um delegado.

E, o mais interessante, a nível de instituição, muitos de nós gerentes acordamos para o controle da atividade administrativa. O que até então era coisa de delegado regional era ter um carro, um celular e combustível pra rodar. Se o cara quisesse ficar a vida inteira nisso era fácil, era só não deixar subir problema. Controle efetivo em cima do pessoal eram poucos que tinham, ao contrário da PM.
Delegado Geral, chefe de departamento

Um dos efeitos potenciais do uso de metas e da informação sobre o desempenho é a reflexão

que se produz sobre o fluxo de trabalho. Ao acompanhar o desempenho, surgem análises que discutem quais os melhores métodos e quais as práticas que devem ser revistas, em função do resultado que precisa ser entregue. O relato abaixo de um delegado especializado em homicídios exemplifica essa lógica.

Só pelo fato de começar a monitorar resultados mudou bastante o fluxo do trabalho policial civil lá na Homicídios. Eu diria até que levou a polícia a se redescobrir enquanto polícia investigativa. Por quê?

[...]

Qual que é o meu trabalho enquanto inquérito de homicídios por exemplo? O que a Lei fala? Eu tenho que produzir provas, indícios, subsídios, dentro daquela investigação preliminar do inquérito, mas até quanto, onde que passa a linha dizendo: aqui é suficiente, daqui pra frente não precisa mais? Porque eu posso produzir provas infinitamente dentro do inquérito... e posso produzir provas aquém do necessário. Esse limiar a lei fala que são indícios suficientes de autoria. E a gente interpreta isso como sendo o mínimo necessário para que o promotor ofereça a denúncia, porque o objetivo do inquérito é uma investigação preliminar só para não fazer acusação infundada, ele não é para produzir provas. Você não pode condenar ninguém só tendo como base aquilo que foi feito no inquérito. Ele é só para dar segurança ao promotor para iniciar a ação penal. E aí, ele tendo essa segurança, o inquérito cumpriu sua função e ele vai refazer em juízo a prova toda, exceto os laudos.

[...]

Então a gente estava perdido nesse juízo discricionário do quanto era razoável avançar na investigação. O mais comum era a procrastinação. Então o delegado ficava indefinidamente: 'vou ouvir mais uma pessoa, buscar mais uma prova'. Ele não tinha que produzir resultado, ele tinha só a noção dele.

[...]

Então quando surgiram as metas, primeiro no projeto com o INDG e depois oficializadas no Acordo de Resultados, a gente foi obrigado a entender melhor o que é indícios suficientes de autoria. E a gente adquiriu um pragmatismo na investigação e é isso que eu acho que revolucionou o funcionamento da polícia. Pragmatismo em que sentido? No sentido de ser muito prático em definir quais diligências eu vou ter que fazer e quais eu não preciso pois já seria papel da ação penal do promotor. Esse pragmatismo fez toda a diferença do mundo. Então agora, no afã de finalizar procedimentos, a gente começou a resgatar a sensação do quando é que eu tenho elementos suficientes para encerrar a investigação. Era um raciocínio frouxo... solto. E com a necessidade do resultado esse raciocínio ficou mais agudizado, e aí a gente começou a produzir. A tal ponto que no início todo mundo começou a bater as metas e alguns colegas até superar as metas.

[...]

Então se antes eu ficava protelando indefinidamente, depois eu passei a ser muito prático. [...] Qual é minha obrigação? Exaurir as possibilidades investigativas e tomar uma decisão com base nesses insumos. Ora, eu exauri, ouvi todo mundo que tinha pra ouvir, fiz os laudos, juntei as provas, tem elementos suficientes pra indiciar? Eu indicio. Não tem elementos pra indiciar? Peço arquivamento. De qualquer jeito quando eu exauro o acervo, posso tomar uma decisão. E foi isso que começou a acontecer com a visão de metas. Ai o delegado diz: ah... mais eu ainda não consegui as provas, vou finalizar? Mas, a questão é, você já fez tudo o que você poderia fazer? Se sim, pede arquivamento. Se surgir novas provas, o Código de Processo Penal autoriza que você retome a investigação.

[...]

Porque senão acontece o que a gente chama de arquivamento em branco, que são os inquéritos que ficam 10 anos indo e voltando para o judiciário. Todo mundo olhava para aquilo e não tinha nada para fazer, constrangido de pedir o arquivamento, esperando o dia que uma prova ia cair do céu. E isso não acontece, especialmente no

caso de homicídio que a investigação tem que acontecer muito rápido, em que as provas parecem muito rápido, depois de 5 anos seria uma anomalia aparecer coisa nova. Então com isso a gente ficou prático: tem prova? Indício. Não tem? Peço arquivamento. Alguns diziam: o MP e o judiciário não vão aceitar... Não só aceitaram como adoraram, porque eles mesmos já tinham essa sensação... pra que fica esse “trem” indo e voltando? Pra que ficar tramitando 7 mil inquéritos de um lado para outro? [...]

Isso fez toda a diferença, a gente redescobriu qual é o escopo da Polícia Civil dentro do fluxo de justiça criminal. E a gente a partir daí pôde até se dar o luxo de gastar mais tempo com a investigação que merecia mais tempo e gastar menos tempo com aquela que não merecia.

Delegado Especial, especializado em homicídios.

Outros efeitos surgidos a partir do uso da informação sobre o desempenho foram o debate e a descoberta de novas estratégias para melhorar o resultado. Em função desse debate, a instituição percebeu que o tempo de produção de laudos periciais era um gargalo para a conclusão dos inquéritos. No Acordo de Resultados de 2010 foi estabelecido um novo indicador para mensurar o tempo de produção desses laudos, ação que teve bons resultados.

Do ponto de vista do inquérito, a principal consequência foi a celeridade. O inquérito tem diversos prazos, quando o autor não está preso são 30 dias. O que acontecia com o inquérito antes do AR? [...] Normalmente, quando o autor está preso é necessário o laudo pericial. E você não consegue mandar o inquérito pra justiça com 10-15 dias por conta do laudo. Porque o prazo que o perito tem pra entregar o laudo é 10 dias. Mas também pelo acúmulo de serviço, o perito não consegue fazer o laudo. E com isso os inquéritos vão atrasando... O quê que o AR fez? Nós estabelecemos o que são os crimes violentos, aqueles oito crimes. A PC pegou os oito crimes e criou a taxa de elucidação dentro dos crimes violentos e estabeleceu como meta a conclusão do laudo pericial desses crimes violentos. E aí eles conseguiram fazer os laudos em 10 dias. E isso acelerou a conclusão dos inquéritos policiais dos crimes violentos. E isso foi um resultado extremamente positivo do Acordo de Resultados.

Delegado Geral, núcleo estratégico.

De fato, houve um aumento significativo na produção de inquéritos no período após a implantação da remuneração variável. Esse aumento, no entanto, não se deu nos primeiros três meses em que houveram metas (out/dez 2008). Ele ocorreu durante o ano de 2009 e 2010. Analisando-se o último trimestre de 2008 (primeira pactuação regional) e o último trimestre de 2009, houve um aumento de 40% no número de inquéritos relatados, passado de 20 mil para 28 mil inquéritos. Comparando 2009 com o mesmo período de 2010, houve novo aumento de 57%, chegando a 45 mil inquéritos/mês. No ano de 2011, observa-se uma curva de declínio, provavelmente relacionada à greve ocorrida durante o ano.

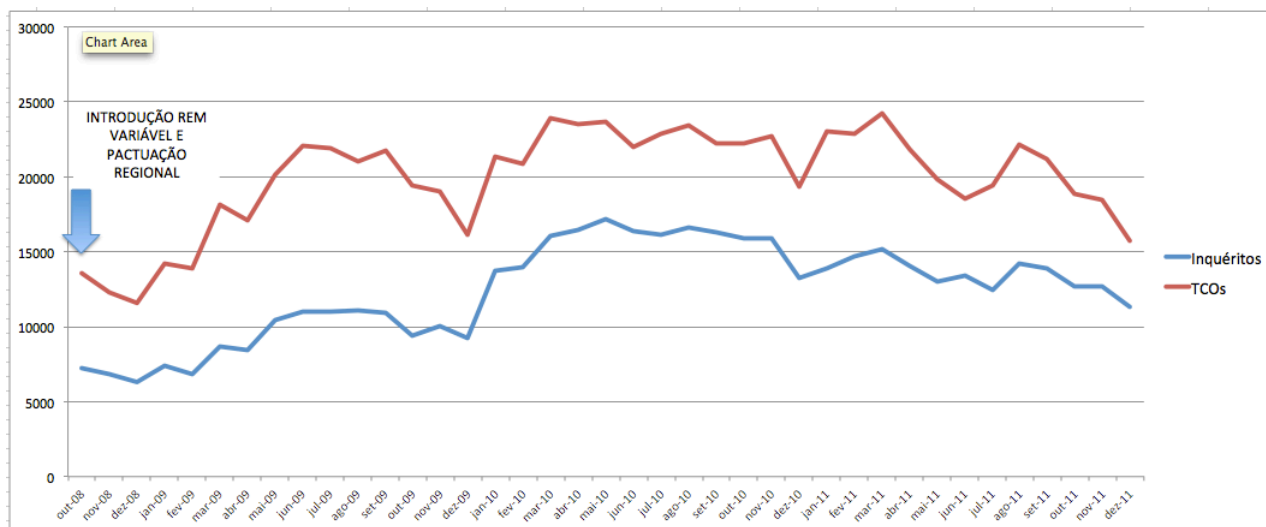


Gráfico 6 – Evolução do número de inquéritos concluídos remetidos a justiça (2008-2010)

Fonte: gráfico gerado pelo autor a partir de dados da PCMG, via PCNet.

Embora os efeitos desse indicador não se mostrem evidentes no período out-dez/08, podemos observar que, após a pactuação de metas, houve aumento importante nos anos posteriores, considerando o mesmo período. O gráfico 6 mostra que, ao compararmos o último trimestre de 2008 (início da série histórica) com o último trimestre dos anos posteriores, a média mensal passa de 9.900 inquéritos para 12.400 e 14.600, respectivamente, traduzindo um aumento de 25% e 48%. Observam-se, assim, indícios de aumento significativo do desempenho.

Segundo uma visão quase unânime dos delegados, a cobrança de metas é o fator que mais explica este aumento. Uma parte desse aumento foi conquistada relatando inquéritos antigos, que ficavam sendo protelados indefinidamente.

No início, eu era delegado regional, foi um turbilhão para produzir x inquéritos até o final do ano. Nós não tivemos os esclarecimentos necessários. Aí nós distribuimos metas para cada delegado, e eles passaram a ser monitorados com aquela cota até o final do trimestre.

Delegado Geral, chefe de departamento.

Valeu porque hoje os delegados conseguem ao menos visualizar que eles precisam dar resultado. Ainda que ele relate inquérito sem importância, precisa de resultado. E nós tínhamos um passivo podre, inquéritos andando há dois anos, três anos, quatro anos. Você tem que limpar. Você não dá conta de olhar pra aquela prateleira cheia de inquérito. E por isso que eu falo: nós tiramos a poeira da prateleira. [...] Alguém vai falar: Ah, mais ele aumentou a produção com inquérito antigo. Tá errado? Não, uma hora tinha que fazer isso.

Delegado Geral, chefe de departamento.

Embora no início da remuneração variável, em setembro de 2008, tenha sido dada uma ordem para cumprir metas e essa ordem tenha sido repassada a toda organização - gerando aumento da produtividade - não houve um processo específico de comunicação e esclarecimento sobre o propósito daquela lógica. O processo de comunicação na Polícia Civil foi muito falho. Em geral, os servidores ficaram sabendo da meta a partir de uma ordem dizendo que era para cumprir, não houve nenhum esclarecimento adicional, salvo casos isolados.

O processo de comunicação foi horrível, não teve. Comunicação vertical foi zero. As pessoas souberam, a partir de publicações que, a partir da data x teria resultado sendo mensurado. Agora, o porquê, pra chegar aonde, como isso vai ser feito... não teve. Foi um negócio goela abaixo, ninguém entendeu direito o quê que estava acontecendo.

Delegado Especial, especializado em homicídios.

A ausência de esclarecimento sobre o propósito das ordens dadas contribuiu para o surgimento de “teorias da conspiração” a respeito das metas e da remuneração variável. Não houve, na Polícia Civil, uma liderança que esclarecesse de que forma a instituição deveria se portar diante desta iniciativa e quais seriam os benefícios advindos dela. Assim, criou-se uma aversão ao processo.

A reação dos delegados é que isso era ação de um governo tecnocrático, com intenções políticas e que o objetivo do governo era controlar os delegados e maquiara que eles tem um dos piores salários do Brasil. Eu continuo achando que essa é a visão.

Delegado Geral, nível estratégico

Na minha percepção de delegado que estava na ponta na Polícia Civil, essa história de Acordo e metas não foi contextualizado. Ninguém explicou do que se tratava, de onde que veio as metas, qual era o propósito. A única coisa que chegou foi que, a partir de hoje você tem que fazer 8 inquéritos por mês. Acredito que em um ou outro caso, isso possa ter sido diferente, mas explicado. Entretanto, no geral, não houve explicação nenhuma. E isso gera inicialmente uma resistência do servidor. A PC viveu por décadas uma sensação de abandono, de falta de estrutura, de efetivo. E aí, nesta circunstância, de repente, veio essa história de cumprir oito inquéritos/mês. Porque oito inquéritos? Porque é assim e pronto e acabou. Não tem conversa. Então no início teve uma resistência, mas que não foi suficiente para impedir que as metas fossem acatadas.

Delegado nível II, especializado em homicídios.

O processo de comunicação falho contribuiu para aquele que é considerado por quase todos os entrevistados como o aspecto negativo mais proeminente: o problema da qualidade dos inquéritos. Como, nos primeiros três anos de pactuação, cobraram-se apenas metas de

quantidade de inquéritos, em diversas unidades policiais foram identificados indícios de queda na qualidade.

Os registros dão conta de que após o AR houve uma produção de inquéritos muito superior. Do ponto de vista da qualidade, não tenho dúvidas, houve um decréscimo da qualidade. Porque se prioriza a quantidade, não se prioriza a qualidade. E essa quantidade, você tem condições de influir sobre ela: você pode relatar os inquéritos mais fáceis de serem relatados e concluir os inquéritos mais fáceis de serem concluídos. Os mais complexos, que incidem sobre crimes mais complexos, de maior significado, esses vão ficando para trás. Esse é o efeito perverso.
Delegado Geral, núcleo estratégico.

Pra cumprir essas metas a gente muitas vezes deixa a qualidade de lado. Então a gente preocupa em fechar o mês com o número x de inquéritos que a gente é obrigado a bater, em vez de levar uma investigação bem feita. E quando a gente tem que fazer uma investigação bem feita, as vezes a gente não consegue fechar o número de inquéritos no mês.
Delegado II, responsável por delegacia de área.

Eu era responsável pela área x na Polícia Civil, eu era quem mais produzia número de inquéritos. Depois chegou outro delegado e produziu um número muito maior do que o meu. Eu fiquei sem entender como ele conseguiu aquilo, porque eu trabalhava sábado, domingo, feriado, de noite... mas é um ritmo meu... aí pensei... não pode! Mágica não existe. Aí eu fui descobrir. Os meus relatórios tinham conteúdo, o dele não. O relatório dele eram três parágrafos, sem entrar em mérito, sem entrar numa pesquisa de jurisprudência, sem fazer uma pesquisa doutrinária, mas aí é fácil, baixa tudo. Ou seja, era aquela coisa sem compromisso, talvez algo que possa significar piora no resultado... Então, a pessoa não quer compromisso. Hoje se trabalha estatística, número, número... e não está se aferindo qualidade. Então a grande perda do AR é não aferir qualidade.
Delegado Geral, chefe de departamento.

Tem manipulação sim, justamente em relação ao mal profissional. Ele precisa mostrar que fez. Eu não faço aferição de qualidade: então ele maquia número. (...) Ele não trabalhou, ele não investigou e relata de qualquer forma. Pega um fato qualquer, ouve uma pessoa e relata de qualquer maneira. Produz um número com aquilo e manda pra justiça. Isso é vergonhoso. Eu vejo delegado ganhando prêmio fazendo inquérito por mala direta, sem investigar. “Eles querem número, eu dei número, tá me cobrando só número”.
Delegado Geral, chefe de departamento.

Essa queda da qualidade aconteceu, na homicídios isso inclusive foi reparado pelo Ministério Público que observou que estava chegando muito mais inquéritos mas com um nível geral mais baixo.
Delegado Especial, especializado em homicídios.

Vargas e Zilli (2011) publicaram os resultados de uma ampla pesquisa nas delegacias de Belo Horizonte que buscava compreender a dinâmica de elaboração do inquérito policial. O estudo se deparou com os efeitos das metas no funcionamento da delegacia de polícia. Os autores confirmam o uso de estratégias para aumentar a produtividade que, de fato, reduzem a qualidade do inquérito:

Pressionados pelo sistema de avaliação de desempenho, os delegados da DCcV (Divisão de Crimes contra a Vida) admitem abertamente o uso de algumas estratégias para o cumprimento das metas estabelecidas. O mais corriqueiro deles foi ironicamente definido por um delegado como “estratégia revisionista”. Tal expediente consiste, basicamente, em recorrer ao estoque de inquéritos antigos da delegacia e, usando como justificativa o longo período decorrido e as poucas diligências realizadas por equipes anteriores, relatá-lo pedindo arquivamento. Para que se tenha uma ideia dos impactos que essa prática pode acarretar para os inquéritos e, conseqüentemente, para o processamento de crimes na cidade, basta observar que alguns delegados vêm relatando inquéritos pedindo arquivamento sem ouvir sequer uma única testemunha. Durante o tempo em que a presente pesquisa esteve em campo, os pesquisadores tiveram acesso a três volumes nos quais são pedidos arquivamentos, sem que a equipe tenha sequer tomado o depoimento dos parentes de primeiro grau da vítima. [...] De fato, durante os 30 dias em que a equipe de pesquisa esteve em campo na DCcV, exatamente 25 dos 50 inquéritos relatados pelas equipes sugeriam o arquivamento do caso (VARGAS E ZILLI, 2011, p. 44).

Outra estratégia utilizada por boa parte dos delegados para garantir o cumprimento de suas metas é guardar “uma gordurinha”, ou seja, ter alguns inquéritos praticamente prontos, mas não relatados em mãos caso não consigam, no mês seguinte, cumprir a meta mínima de 17 inquéritos por delegado.

Apesar da impressão geral de que houve prejuízo na qualidade dos inquéritos, não existe na Polícia Civil, atualmente, nenhum parâmetro objetivo ou sequer uma referência legitimada a respeito do que significa qualidade num inquérito policial.

Qualidade dos inquéritos caiu, caiu como? Cada um tem uma visão do que seja um bom inquérito. A PC não tem esse parâmetro. Só é possível identificar a qualidade se você tem o processo de trabalho mapeado.
Delegado Geral, chefe de departamento.

Falar em aferir qualidade é complicado. Como que eu faço para aferir qualidade, como que eu falo que este trabalho é melhor do que aquele? Não significa dizer que um funcionário é melhor do que outro porque ele produziu 50 e outro produziu 10, porque aqueles 10 são casos mais complexos, casos mais graves, um relatório melhor elaborado... Então é difícil fazer este cotejo. Mas, por outro lado, o administrador pode verificar: porque que só furto, porque você não fez uma operação? Porque você não pediu nenhuma prisão? Porque não tem um fato relevante aí? O que quê tá acontecendo?
Delegado Geral, chefe de departamento.

A ausência de um parâmetro de qualidade, combinada com a ausência de histórico estatístico sobre a produção de inquéritos contribuiu para a dificuldade em se estabelecer as metas iniciais. Os gestores do processo de pactuação relatam que tiveram dificuldades em identificar um padrão inicial de produção de inquéritos que seria razoável para ser cobrado.

Outra consequência da ausência de um padrão de qualidade foi a forma de contabilização do indicador de produção de inquéritos. Qualquer inquérito relatado valia um, seja ele um inquérito de duas páginas a respeito de um furto, seja ele um inquérito de homicídios de 200 páginas, resultado de meses de investigação. Essa estrutura de mensuração do desempenho produziu incentivos perversos.

É perfeitamente factível dentro de um inquérito – e eu vi isso acontecer várias vezes – que eu detecte que quem tá ali atuando matou e faz parte de uma gangue e em tese todos são coautores de alguma forma e esse mesmo pessoal tá envolvido com tráfico de drogas, eles também ameaçam. Veja só, nesse mesmo recorte da realidade eu falei de ao menos quatro crimes (homicídio, tráfico de drogas, coação no curso do processo e ameaça). Quando eu tenho que fazer resultado e sendo resultado a conclusão eu vou trabalhar o suficiente para indiciar o sujeito mais aparente pelo crime mais aparente. Então eu vou indiciar fulano por homicídio. Se eu andasse mais um pouco dentro dessa investigação eu poderia, através de mais duas oitivas, mais duas diligências de campo, trazer para os autos provas de coação no curso do processo. Se eu fizesse mais umas três diligências, eu poderia configurar formação de quadrilha. Se eu andasse mais um pouquinho poderia pegar também ameaça e poderia representar pela prisão temporária de todo mundo, com elementos coesos. E olha só, no final das contas, no primeiro caso eu indiciei um cara por um crime e no outro eu indiciei ele e outros por um monte de crimes e ainda entreguei eles pra justiça presos. Porque que eu vou fazer um ou outro, quando o resultado dos dois vale a mesma coisa?

Delegado Especial, especializado em homicídios.

Muitos chefes cobravam metas num estilo “cumpra-se a qualquer custo”. Mesmo delegados que se preocupavam com a qualidade dos inquéritos tiveram que se adaptar à nova estrutura de cobrança.

Principalmente inquérito de homicídios, se você andar um pouco mais você chega em outros crimes. [...] Mas a pressão das metas não deixa isso acontecer. E eu lembro de alguns delegados que tinham resultados muito bons, todo mês era assim: 20 prisões, 25 prisões... caía a criminalidade porque nesses lugares são mais ou menos os mesmos grupos de gangues armadas que estão praticando homicídios. Todo mês a gente fazia uma reunião de acompanhamento na Divisão e esses delegados ficavam devendo. “Ah, mas eu fiz isso, fiz aquilo...” O chefe dizia: não importa, o que importa é a meta. Se você quer trabalhar mais em um inquérito, você relata primeiro os 8 e depois você dedica a eles.” Aí essas pessoas resistiam um mês, três meses, mas não resistiam pra sempre. E acabavam se rendendo a regra do jogo e dançando conforme a música. Vi milhões de casos disso.

Delegado Especial, especializado em homicídios.

Não é que ter meta é ruim. Meta dessa forma que está sendo implementada é ruim. Por que que eu vou priorizar uma coisa complexa se meu chefe cobra meta?.

Delegado II, especializado em homicídios.

Alguns delegados, entretanto, argumentam que o debate sobre a qualidade dos inquéritos já era um assunto mal resolvido antes do Acordo de Resultados, e que a existência de metas apenas evidenciou o problema levando-o para o centro do debate.

Tem um debate muito acirrado aqui em nossa instituição sobre a quantidade e a qualidade. Esse debate sempre existiu, não começou por conta do AR não. O pessoal agora fala: o AR gerou o impacto negativo que é produzir inquérito em quantidade... não tem nada disso não. Sempre houve esse debate. Só que o AR proporcionou conhecer, com clareza, esse problema. Eu vejo isso como positivo. Então em função disso nós estamos iniciando um estudo pra poder identificar exatamente o que é qualidade. O foco é identificar o quê que é essa qualidade, o que precisa ter no inquérito pra dizer que ele tem qualidade. E quais procedimentos que precisamos dessa interferência. Aonde é que precisa melhorar...
Delegado Geral, núcleo estratégico.

De fato, o debate proporcionado pelas metas fez com que a instituição se movimentasse para criar parâmetros de qualidade. O tema da qualidade do inquérito tem sido debatido com maior ênfase, estimulado pelas críticas internas decorrentes da experiência de metas. Recentemente foi constituído um grupo de estudo para construir esses parâmetros, com a proposta de valorar cada tipo de conteúdo interno ao inquérito.

7.3.3. O impacto do processo de preparação e de comunicação

Alguns dos delegados entrevistados, antes de assumirem a posição de coordenação, eram responsáveis por delegacias de área quando vivenciaram a implantação do Acordo de Resultados e do Prêmio por Produtividade. É interessante observar a mudança de postura pela qual eles passaram e, principalmente, o motivo dela.

Eu que participei muito das reuniões de acompanhamento de metas, a gente percebe que todo mundo que mora fora do sistema de mensuração do desempenho e entra no sistema, ele faz as mesmas perguntas, ele fica indignado da mesma forma, ele tem os mesmos chiques, etc. Mas se tiver uma pessoa com uma maior maturidade gerencial para responder, vai convencê-lo de que o caminho é esse! Não é pela autoridade, mas pela força do argumento. Vai explicar que não é só número, é desse e desse jeito, a gente tem que dar este passo para dar o próximo. Passei por isso muitas vezes. A pessoa chega com aquela carapaça cética e cínica e, conforme você dá a elas tempo para conversar, você nota que acende uma centelha, no final ela concorda e fica empolgada.
Delegado Especial, especializado em homicídios.

Problemas de implementação é que geraram o efeito negativo. Se você contextualizar, se você explicar, as pessoas vestem a camisa. Mas quando a coisa é jogada no seu colo, nem um sistema mágico dá conta de funcionar.
Delegado II, especializado em homicídios.

Esse processo de comunicação para explicar não foi feito até hoje. O que mudou foi que as pessoas foram conversando a coisa se acomodou, foi se sedimentando. Só que toda vez que entra turma nova na polícia é tudo de novo. Na academia não tem uma disciplina para ministrar essa concepção toda. E eu acho que seria um ganho fabuloso...

Delegado Especial, especializado em homicídios.

Estes relatos sintetizam a importância de uma variável crítica de implantação: o processo de comunicação. A existência de uma liderança interna que traduza o modelo para a linguagem e para a cultura interna parece ser uma variável essencial para explicar a percepção e entendimento dos funcionários sobre o sistema.

A preparação dos gerentes é fundamental para fazer esta tradução de linguagem e construir um sentido operacional que vincule o modelo aos seus objetivos. Entretanto o grau de preparação dos gerentes da Polícia Civil tem se mostrado ruim. Antes do Acordo de Resultados e dos projetos pontuais com a participação do INDG, a linguagem gerencial era ausente do debate institucional.

A PC tem um problema muito grande, que é a qualidade dos gerentes intermediários. Não adianta eu tirar um delegado operacional e colocar com um delegado regional, tá errado. Eu tenho que preparar este cara, desde o momento que ele entra na academia, para que ele seja administrador. E aí o AR fez a polícia ver que, além de investigar, ela tem que administrar a unidade policial. Administrar os seus problemas. Isso ficou bem claro pra gente.

Delegado Geral, chefe de departamento.

Qual a formação administrativa que eu enquanto chefe de departamento tenho? Zero a esquerda. Então precisa pegar todos chefes de departamentos e delegados regionais e colocar no banco da escola e dizer: agora vocês vão aprender a administrar. O que eu faço é o que eu trago da minha família e da forma como eu administro a minha casa. Fora um pouco que eu aprendi com outros delegados com minha experiência... E é também por isso que a base não entendia. O que a gente falava lá em cima na coordenação, não era a mesma língua da base, porque a base não tem nenhuma formação em administração, eles não entendiam, não captavam...

Delegado Geral, chefe de departamento.

7.3.4. O efeito da remuneração variável

Um dos objetivos deste trabalho é tentar evidenciar quais são os efeitos da existência de metas e buscar distingui-los dos efeitos da remuneração variável em si. As metas e a remuneração variável foram ferramentas implementadas de forma quase concomitante e a visão da maior parte dos servidores é de isso se deu ao mesmo tempo e que são parte de um processo único, o que dificulta a análise.

O grande valor do Prêmio não está na sua capacidade de uma motivação adicional, que faria o servidor trabalhar a mais. É quase unânime a visão de que o Prêmio em si não aumenta o esforço, visão que é plenamente coerente com a maior parte dos estudos, tais como a OCDE (2005).

O Prêmio por Produtividade não me faz trabalhar mais. Ele não me faz fazer um relatório a mais, de jeito nenhum. [...] Pra mim não faz diferença nenhuma.
Delegado responsável por delegacia de área

O auxílio produtividade que a gente recebe, eu pelo menos trabalho sem pensar nele. Eu quero ele, quero que venha. Mas eu bato minha meta independente. Ele é uma consequência do trabalho. Pra mim, o prêmio é um 14o. salário. Eu já conto com ele no fim mas de forma desvinculada ao que eu trabalho ou deixo de trabalhar. [...] Se até ele viesse no final do mês, talvez a gente corresse pra fechar o mês, mas como ele vem só no final do ano, a gente nem lembra dele. Então ele não faz a gente correr mais. É lógico, é um estímulo, mas não é ele que faz eu trabalhar do jeito que eu trabalho não.

Delegado responsável por delegacia de área.

As metas e cobrança geram aumento no desempenho, mas o prêmio não. Entretanto, os gestores entendem que a existência do prêmio facilita a cobrança de resultados.

Você usa do prêmio até para cobrar. “Como vocês querem prêmio, se não estão fazendo por onde merecer?” Isto é uma ferramenta do nosso lado, favorável à administração, ao gerente. É como se você falasse para o seu filho: você quer uma bicicleta? Então ajuda sua mãe a lavar a louça. Você tem como cobrar... Olha, como você quer ganhar o prêmio se você não está fazendo por onde? Então a administração tem isso como uma carta na manga pra estar cobrando.

Delegado Geral, chefe de departamento.

Eu uso dessa lógica para cobrar mais e se não tiver eu vou ter uma perda muito grande. Porque aí eles vão falar... Ah doutor, aí não vai ter mais produtividade, então vamos trabalhar pra quê? Pensa bem... “eu produzindo, eu vou ganhar, e, se não tem mais o prêmio, eu produzindo ou não produzindo eu não vou ganhar mesmo, tanto faz...”

Delegado Geral, chefe de departamento.

A modelagem de premiação utilizada é a coletiva, por equipes. Essa modelagem, por um lado, tem um efeito positivo ao incentivar a cooperação, mas por outro, dificulta a vinculação que cada indivíduo faz entre produção e premiação.

Não há uma percepção muito clara da relação de causalidade entre o trabalho e este prêmio. Primeiro porque não é individual. (...) O policial vê o prêmio como um outro salário que vem para mascarar o baixo nível de remuneração da segurança

pública. E aí acaba estimulando uma conduta contraproducente: uma pessoa que não trabalha – e a polícia tem muito disso – recebe o mesmo valor de quem trabalha. Delegado nível Especial, especializado em homicídios.

Diversos policiais citaram a ocorrência do efeito carona, o *free-rider*, ou seja, um grupo de pessoas trabalha muito, mas outro grupo continua com baixos níveis de produtividade. Diversos policiais argumentam que se as metas e a premiação fossem individuais, o resultado seria diferente.

A avaliação que eu faço do prêmio é relativamente negativa. Ele foi encarado pelo servidor público como um 14o. salário. Porque independente do servidor trabalhar ou não trabalhar, ele vai receber caso as metas sejam atingidas. E essas metas, muitos dos servidores sequer movem um palha para que elas sejam alcançadas. Eles apenas compõem a organização. Outros trabalham muito pouco... Servidores muito ruins, por exemplo, às vezes punidos, que não contribuíram em nada, mas vão receber... Porque ele vai receber? Porque ele está dentro da organização e a organização atingiu a meta. Então isso foi encarado como um 14o. salário. E isso é muito negativo, porque existem aqueles que trabalham muito, que se desdobram, que vão além de suas forças normais, além da sua jornada, levam pra casa, fim de semana trabalham... Esses sim deveriam receber um pouco mais, mas eles não recebem. (...) Essas pessoas que não trabalham não são um número pequeno. Muitos contribuem para o resultado mas também existe uma grande massa que não contribui.

Delegado Geral, nível estratégico.

Não há dúvidas de que o prêmio facilita a cobrança e ajuda a dar centralidade ao tema do desempenho. Por outro lado, uma vez instituído, o servidor espera por ele e se frustra quando existe a hipótese de que ele não seja pago. Depois de quatro anos sendo pago em setembro/outubro, em 2011 o governo deu declarações em que colocava o pagamento num campo de incerteza, em função de dificuldades de caixa. Posteriormente, foi anunciado que o prêmio estaria garantido, mas seria pago em duas parcelas no início de 2012. Isso produziu efeitos negativos no desempenho.

E, ao mesmo tempo, é uma armadilha, porque ocorre a “sombra do prêmio”: esse ano houve a frustração de não pagar na data, e aí o pessoal acaba reduzindo as atividades. O Estado ficou refém disso, porque quando paga não está fazendo nada além da obrigação e quando não paga, acaba sofrendo uma espécie de sansão subinstitucional.

Delegado nível Especial, especializado em homicídios.

E aí, como que você vai tirar o prêmio hoje? Está segmentado dentro da expectativa de despesa de fim de ano de cada um. Ninguém pergunta pelo prêmio, mas quando chega mês de outubro, o telefone não para de tocar, “quando vai pagar?” Aí você tem que ficar dando explicação.

Delegado Geral, nível estratégico.

7.3.5. Dois perfis de servidores, dois efeitos diferentes

Uma importante constatação da pesquisa é de que os efeitos das metas e da premiação variam fortemente no conjunto de servidores. Aqueles engajados, que gostam e tem prazer no que fazem, usualmente já dão o máximo de si e os efeitos, neste grupo de servidores, são limitados. Neste grupo, a meta é apenas um orientador e uma referência sobre o que priorizar. Pode-se dizer que, de forma geral, não há alteração significativa da produtividade neste grupo.

Por outro lado, o servidor que não é engajado e que trabalha por obrigação é fortemente influenciado por metas e remuneração variável. Este grupo pode ter melhorias significativas do desempenho.

Eu trabalho com prêmio ou sem prêmio. Eu, quando trabalhava no setor x, eu sempre fui o delegado que mais produzi, muito antes de se falar em prêmio. Tanto é que cobrança de meta foi uns quatro anos atrás que foi implementado isso pela administração. Agora, quando fala em remuneração, eu tenho como cobrar.
Delegado Geral, chefe de departamento.

Eu me sinto absolutamente vocacionado. Eu tenho um apego à polícia, um amor à coisa, eu quero traçar uma carreira. Existe um efeito diferente no vocacionado ou não. [...] Eu vou te dar um exemplo: eu cumpri meta em Contagem com um inquérito de 500 páginas, muito bem feito. O servidor não vocacionado pensa assim: é número, então é número que eu vou dar. Ele está absolutamente despreocupado com fazer um trabalho de qualidade. A meta é boa para o cara não vocacionado. Porque ele cumpre aquilo e fica bem com a chefia dele.
Delegado II, especializado em homicídios.

O cara bom e vocacionado, esse até que não precisa de meta para ele não. E ele vai se sentir feliz com o prêmio. Mas não vai mudar muito a atitude.
Delegado Especial, especializado em homicídios.

7.3.6. Realmente é necessário o Prêmio por Produtividade?

Foi questionado aos gestores qual seria a atitude deles se estivessem na posição de governador. Deveria ser implantado o prêmio por produtividade? Parte deles acredita que não.

Se houve uma inconformidade, foi criar o prêmio. Se fosse criada uma meta de governo para ser atingida, mas uma meta plausível, não haveria necessidade do prêmio. Porque ela viria institucionalizada. E nós então iríamos entender isso e criar mecanismos para que fosse cumprido, sem pensar no prêmio. E iria cumprir. Se houvesse um Acordo de Resultados e não tivesse o prêmio? Nós teríamos um resultado melhor ainda. Porque os policiais têm um amor pelo que eles fazem e quando se exige deles, eles correm atrás do resultado, eles buscam a meta.

Independente de prêmio. [...] E outra coisa, basta uma ordem para cumprir.
[...]

Se eu fosse o governador, o prêmio eu não implantaria. Faria metas. Mas o prêmio não. Eu buscava outra forma de premiar não financeira, investimento na instituição, outras coisas. Porque a alternativa financeira ela é pesada. Aumenta salário, aumenta o prêmio.

Delegado Geral, nível estratégico.

Na visão de alguns delegados, a simples existência da meta seria suficiente para atingir bons resultados.

Eu acho que metas sem prêmio seria suficiente sim. Porque o ser humano precisa de limites, precisa de baliza para a conduta. Reduzindo o foco, o servidor público precisa de limites, também. Porque ele trabalha solto, você não tem como aferir. Tanto é que, eu aqui no departamento eu vou pactuar minha meta interna. [...] Porque eu tenho servidor que trabalha muito acima da meta mas eu tenho servidor que trabalha exatamente em cima da meta. São 17 inquéritos? Ele relata 17 inquéritos... Então eu vou fazer a meta interna. Então você fala: você vai trabalhar nessa linha, então é realmente adestrar.

Delegado Geral, chefe de departamento.

O comentário acima mostra, com clareza, o funcionamento do mecanismo de persistência, proposto por Latham e Locke (2002). Um dos grandes objetivos da meta é estabelecer uma baliza para verificar o sucesso ou o fracasso de uma tarefa até determinado período de tempo. A meta indica ao funcionário até que ponto ele deve se esforçar para ser considerado bem sucedido. O funcionamento deste mecanismo foi observado, na prática, sobretudo no caso de servidores não engajados.

7.3.7. O efeito da prática de *ranking*

Durante certo período, entre 2009 e 2010, houve um aumento da cobrança de metas internas na Polícia Civil feita pela Superintendência de Investigações, responsável por coordenar trabalho das delegacias. Os Chefes de Departamento e às vezes os Delegados Regionais eram chamados periodicamente a Belo Horizonte para prestarem contas sobre as metas pactuadas. Nessas reuniões era apresentado um *ranking*, identificando o desempenho de cada área.

As pessoas comentam isso. Acabam que as metas cumpridas se tornam sinônimo de boa reputação. O cumprimento das metas se torna sinônimo de desempenho. Isso é poderoso, mas também acirra os efeitos perversos.

Gestor da política de integração, SEDS.

Existe esta disputa de *ranking* no caso dos departamentos, mesmo porque o acompanhamento foi feito com *ranking* de departamentos. Isso causa uma disputa muito pouco saudável. Em primeiro lugar porque houve um equívoco de tratar todos os departamentos de forma igual, se você tem metas de criminalidade diferentes para cada região como é que você vai ter indicadores específicos iguais. Você não pode querer montar um *ranking* com um cara que faz natação, outro que faz futebol e outro que corre maratona. São coisas diferentes e isso gera distorção. O pessoal começou a bater 200%, 300% da meta pressionado por chefes de departamento que queriam ser o primeiro no *ranking*. Para mim não tem como ser dessa forma, porque cada departamento deve ter uma meta estudada para seu caso particular.
Delegado II, especializado em homicídios.

Nós cometemos um erro. Nós não conseguimos ser entendidos quando apresentávamos aos delegados o ranking de produtividade. E aí começou-se uma disputa interna, dentro da PC entre os departamentos pra ficar nos primeiros lugares, e aí priorizaram quantidade em vez de qualidade.
Delegado Geral, chefe de departamento.

A própria instituição percebeu que a prática do *ranking* estava incentivando comportamentos não desejados e decidiu suspender essa prática.

Tem ranking e eu mandei acabar com isso. Sempre existiu. Eu sempre fui contra. [...] Isso gera uma competição muito grande. Quando termina a reunião fala, “ah eu fiquei em primeiro, fiquei em segundo”, isso cria um sentimento de disputa muito grande, errôneo. Porque você tem recursos diferentes, condições diferentes.
Delegado Geral, núcleo estratégico.

Embora o *ranking* tenha sido praticado num certo período em reuniões mensais com os chefes de departamento, não se observou um “espírito de *ranking*” de forma geral na Polícia Civil. Essa lógica da competição e da comparação teve um efeito intenso durante um período específico particularmente na figura dos chefes de departamento, que de fato competiam entre si. No entanto, não se observou extensão para toda a corporação. Nota-se que alguns delegados comentavam as delegacias consideradas melhores e piores, mas não existiu a postura de grande competição que permeasse toda a instituição.

De toda forma, a força do *ranking* como instrumento de fortalecimento do incentivo e da cobrança foi fortemente evidenciada, conforme já mostravam os estudos de Bevan e Hambling (2009), existindo, inclusive, gestores que enxergam os benefícios da prática do *ranking*, desde que ele seja feito com cautela, evitando comparações inadequadas.

Quando tem meta, existe uma disputa muito sadia, muito sadia. Cada chefe de departamento quer mostrar os seus números, ele diz “nós temos que brilhar, nós temos que fazer o melhor para o departamento”, quando o departamento cai você fala “olha, é inconcebível um departamento deste tamanho ter um número menor que aquele outro departamento pequeno”, então isso tudo serve de estímulo. Isso é ferramenta, então cria a disputa sadia.

Delegado Geral, chefe de departamento.

A pressão exercida nos gestores pelo constrangimento da exposição pública do desempenho foi amplificada no caso da segurança pública em Minas Gerais. Isso porque como as metas de três instituições foram compartilhadas, um “deslize” ou uma meta não alcançada em uma instituição “prejudicava” a todos. Isso produziu um constrangimento adicional para que as metas fossem cumpridas.

Tem um problema com a modelagem da segurança pública. Porque os outros órgãos, eles são responsáveis por si. Na Secretaria da Educação, o Acordo dela só impacta pra ela. No sistema de Defesa, o AR é perverso. Porque ele nos obriga e nos vincula com outras instituições. O fato da Polícia Civil não cumprir eu tenho que pensar em no mínimo mais três instituições. Quais são: CBM, PM e Gabinete Militar²⁸. E aí, se eu não cumpro eu arrumo problema com os outros. [...] Teve uma época que a PM teve um problema de cumprimento e teve que ficar justificando para o Estado inteiro. [...] Na hora a gente ficou até brincando mas depois a repercussão foi muito predatória. Eu fiquei falando.... imagina se fosse a PC? E aí nós demos a ordem: nós queremos que cumpra a meta, nós não queremos passar por isso, porque isso foi muito ruim. Agora mesmo nós estamos fazendo reuniões quase que toda semana, porque nós identificamos que tinha alguns departamentos com dificuldade e estamos obrigando eles a cumprir a meta. Eles estão se virando. Hoje nós estamos fazendo intervenção em dois departamentos, estamos mandando gente de BH pra lá pra fazer os inquéritos e mandar pra justiça, para ver se cumpre a meta. [...] E o negócio é igual fogo em palha, todo mundo fica sabendo quem cumpriu e quem não cumpriu. Mesmo se você fechar todas as portas da reunião, 30 minutos depois o Estado inteiro fica sabendo o que aconteceu. Para mim isso é positivo, o controle é exercido pelos próprios policiais, pelas próprias instituições. Os que produzem pouco acabam se sentindo envergonhados, e produzem mais.

Delegado Geral, nível estratégico.

7.3.8. O impacto no processo de integração das polícias

A modelagem do Acordo de Resultados na segurança pública teria, pretensamente, um impacto positivo no processo de integração das polícias, uma vez que as metas gerais de criminalidade são compartilhadas, ou seja, as metas de redução de crimes valem para PM, PC e CBM. Ocorre, entretanto, que a Polícia Civil não entende, via de regra, que as metas de redução da criminalidade são de sua competência. Apenas metas de inquérito e TCO são efetivamente discutidas e cobradas dentro da instituição.

²⁸ O Gabinete Militar é um órgão autônomo de assessoramento ao governador. Em 2010, ele passou a assinar o Acordo de Resultados da PM-PC-CBM apenas para fins de premiação, mas não houve a definição de metas específicas para sua atividade.

Teve um discurso inicial na PC de que criminalidade é com a PM. Hoje os delegados continuam pensando dessa forma, equivocadamente. [...] Estão pensando dessa forma porque não querem assumir responsabilidade.

Delegado Geral, chefe de departamento.

Alguns delegados que eram responsáveis por delegacia de área e que hoje trabalham na sede da Polícia Civil só vieram a “descobrir” que há metas de redução de crimes para a PC, quando foram alocados na sede da instituição. Usualmente a instituição não cobra dos delegados de área uma atenção sobre as taxas de criminalidade e muitos desconhecem – ou não se preocupam em saber – que a redução do crime é também meta da Polícia Civil.

7.3.9. A relação entre estrutura operacional e desempenho

Embora não seja foco desse trabalho, é necessário evidenciar um aspecto bastante presente nas entrevistas realizadas que influencia fortemente o desempenho da Polícia Civil: a falta de estrutura de recursos humanos, materiais e tecnológicos.

Polícia tem evoluído sim, a passos lentos, mas tem evoluído. Eu acho que uma parte da polícia é muito amadora. Se fosse para realmente fazer um polícia profissional, judiciária, de investigação, teria um alto custo financeiro. Por exemplo, uma viatura daqui estragou. Se eu não conheço alguém lá no transporte e peço um apoio, você pode esquecer, vai ficar seis meses parada. Acho um absurdo um delegado de polícia ter que ficar pedindo favor. Delegado de PC no interior que tem que pedir favor para o prefeito. Não tem jeito, o cara acaba ficando restrito nas atuações dele. Como é que você vai chegar para um prefeito e pedir pra ele consertar uma viatura sua e depois você vai investigar alguém ligado... Por mais sério que o cara seja, mesmo assim gera um vínculo que é complicado. [...] Será que a pessoa vai ter 100% de isenção para investigar? Então essas pequenas coisas que têm que mudar na polícia.

[...]

Outro exemplo: identificação criminal. É feito em tinta e papel, isso não existe mais no mundo. Eu demoro 30 dias para ter resposta de identificação criminal num processo. A menos que seja algo que repercutiu na mídia ou algo muito grave, eu vou ter que sair daqui ir lá bater na porta do perito, conversar com um perito conhecido e pedir um apoio, um favor. Aí ele fala: olha, eu vou fazer pra você, mas vai demorar umas seis, sete horas pra gente achar isso aqui. Enquanto existe o sistema AFIS (Sistema de Identificação Automática de Digitais) que desde que eu estava na ACADEPOL eu ouço dizendo que a polícia vai adquirir... Não tem como hoje trabalhar polícia judiciária, de investigação, sem tecnologia.

[...]

A polícia saiu de um calabouço do passado, de tortura e tudo mais. A tortura é uma técnica de investigação... imoral, ilegal, mas é uma técnica. Então a investigação era assim. Hoje não se usa mais esse tipo de técnica. Então você tem que substituir ela por outra. Não adianta você prender um cara, trazer pra delegacia, e falar: `e aí, conta as coisas!. Não adianta, ele fala na sua cara que não vai falar. Então tem que fazer investimento em tecnologia. Não existe outra forma de fazer uma polícia

verdadeiramente eficiente. Hoje, daqui de baixo, eu percebo que a Polícia Militar recebe um investimento infinitamente maior que a PC e cada vez mais estamos ficando de lado na história. Você viu aquele caso da juíza que foi morta no RJ? Até marca de pneu foi periciada. Mas era uma juíza... Infelizmente, não existe polícia boa e barata.

[...]

Hoje distrito (delegacia comum de bairro) é cartório da PM. A PM chega com o flagrante, a gente faz a ocorrência, relata e manda. Hoje o delegado não consegue fazer a função fim da polícia, que é investigar. Não tem como, por conta da quantidade de serviço. A quantidade de serviço é incompatível com o número de servidores e os recursos materiais. Não tem a menor possibilidade de você cobrar uma investigação realmente bem feita.

[...]

Quando eu entrei na polícia, todas as 24 delegacias tinham dois delegados. Você entrava de férias e tinha alguém para tocar o serviço durante 30 dias. Você ia pra uma reunião ou pra algum serviço fora da delegacia tinha alguém na delegacia pra receber ocorrência. Hoje isso não existe mais. Então, se eu for numa reunião da PC, toca meu celular: “Dr. tem um flagrante da PM aqui”. Aí eu falo: então me espera aí. Se eu não for rápido, a PM entra em contato com o COPOM (Central de Operações da PM) e entra em contato com a rádio Itatiaia, e aí? Pau no delegado.

Delegado responsável por delegacia de área.

A falta de estrutura se vincula a um fluxo ainda burocrático, arcaico, cartorial, demandando muito tempo para fazer um boletim de ocorrência eletrônico (REDS). O próprio sistema é complexo, pesado, e as delegacias em geral possuem conexão de má qualidade com a internet, o que gera lentidão para concluir as ocorrências.

A Polícia Civil não dá conta de investigar, porque ela tem que formalizar a prisão, gasta-se um tempo muito grande para formalizar a prisão. São duas coisas distintas, uma coisa é inquérito criminal, cartorial, outra coisa é investigação. A grande maioria dos inquéritos policiais da Polícia Civil hoje são sem investigação.
Delegado II, especializado em homicídios.

7.3.10. Avaliação global do processo

Mesmo considerando os efeitos negativos é praticamente unânime a avaliação de que a definição de metas foi algo muito positivo. Sobre a remuneração variável as opiniões são mais divergentes. Entretanto, como não se consegue separar uma ferramenta de outra, a avaliação geral é, geralmente, positiva por parte dos gestores.

Na minha avaliação o sistema de metas é imprescindível. Primeiro porque você precisa saber o que você está produzindo, não dá pra gerenciar se você não conhece. É um instrumento fantástico. Essa é a palavra que eu uso hoje, porque quando eu estava na base eu não conhecia...

Delegado II, especializado em homicídios.

Se nós falássemos num resultado final do AR, neste momento eu diria que é um

resultado positivo. Ele tem uma série de problemas como tudo na vida tem. Mas no somatório dos benefícios e dos custos, o resultado é positiva.
Delegado Geral, núcleo estratégico.

Eu aplaudo. Eu aplaudo a coragem. Demorou. Tinha que fazer algo assim. Tá precisando mais. Veio tardiamente. Agora chegar e falar, criticar negativamente é muito fácil. Ser engenheiro de obra pronta é a melhor coisa que tem. Então valeu, tinha que ser isso mesmo, tem que implementar, tem que puxar. Porque a gente sempre viu o Estado, sendo bem ilustrativo com uma grande vaca e todo mundo mamando nas tetas, a verdade foi essa. O funcionário é aquele que coloca o paletó na cadeira e você nunca vê. Você chega no balcão e vê as comadres tomando café e o público sempre mal atendido, porque o funcionário público não tinha comprometimento. Então tem que ter meta sim, tá faltando mais, tá faltando mais mecanismo de controle.

Delegado Geral, chefe de departamento.

Já no caso dos servidores de nível operacional, a visão não é tão positiva. Embora todos elogiem o Prêmio por Produtividade, avaliam que ele é uma forma de mascarar os baixos salários da polícia em Minas. A ideia de metas e controle é elogiada por alguns e vista por outros com ironia, como parte de um projeto político que pretensamente moderniza a polícia, mas do ponto de vista prático a abandona pela falta de investimento.

7.3.11. A taxa de elucidação

No debate sobre qual seria o melhor indicador para a revisão do Acordo de Resultados na Polícia Civil, surgiu a ideia de mensurar a taxa de elucidação. Este indicador é importante, pois sintetiza a efetividade do processo investigativo, avaliando, de forma completa, o trabalho desempenho pela PC. Ele mensura o percentual dos inquéritos abertos que tiveram autoria e materialidade identificadas. Ou seja, de todos os processos investigativos abertos, qual o percentual que teve o autor do crime identificado e as provas recolhidas. Embora seja reconhecido por parte dos delegados como o grande indicador do futuro da Polícia Civil, existem fortes resistências quanto a sua implantação enquanto meta. Isso porque ele evidenciaria as fragilidades da instituição, ao mostrar, por exemplo, que apenas um determinado percentual dos crimes é efetivamente desvendado.

No ano de 2010 foi tomada a decisão de colocar em prática a primeira etapa necessária para a implantação desse indicador. Foi estabelecida uma meta para medir o indicador. Ou seja, não haveria número a ser atingido, o objetivo seria apenas medir, estabelecendo uma referência para avaliar como está a taxa de esclarecimento dos crimes em Minas Gerais. Escolheram-se duas delegacias de cada região e o foco foi definido apenas para o crime de homicídio. O

objetivo foi estabelecer uma série histórica que subsidiasse a futura pactuação de metas. Os resultados também foram publicados na internet. Nas delegacias selecionadas na capital, a taxa de esclarecimentos de crimes ficou na ordem de 40%, no interior 50%.

Existem, portanto, elementos e informações que viabilizam uma futura pactuação de metas sobre a taxa de esclarecimento de crimes. No início de 2011, o tema foi discutido com a cúpula da Polícia Civil e a pactuação do indicador foi rejeitada. Além da dificuldade em expandir a mensuração para todas as delegacias do Estado, a principal razão para não se implementar o indicador continua a ser o receio da organização em expor suas fragilidades.

O resultado final do Acordo é positivo. Muito pior se não tivesse. Estaríamos no escuro ainda, estaríamos sem monitorar inquérito, sem monitorar TCO. (...) Não teríamos implantada a primeira mensuração de taxa de elucidação, o que foi inédito. Não tem nenhum estado brasileiro que implantou isso a taxa de elucidação. Isso não está na condição de indicador. Com o passar do tempo nós temos que, naturalmente, voltar o olhar para isso, que é uma das coisas mais importantes. Mas isso tem que ser feito com muita responsabilidade. Naturalmente, todo indicador tem um risco, o risco de ele expor a organização. Às vezes o indicador pode ter um problema e você pode ter dificuldade depois para explicar que ele tinha um problema. Então, temos que olhar com muita responsabilidade sobre isso. Por isso que a taxa de elucidação não se tornou um indicador ainda.

Delegado Geral, núcleo estratégico

7.3.12. Futuro

Outra ideia bastante presente nas entrevistas é a de que, apesar de positiva, a pactuação de metas precisa, agora, ser revista. Os gestores apontam que desafios foram vencidos e que é necessário mudar, renovar. A manutenção do foco na produção de inquéritos não tem mais capacidade de gerar melhoria institucional. São necessários novos desafios.

O AR tem que ser mudado. Quantidade? Esquece. Nós chegamos no limite.
Delegado Geral, chefe de departamento.

O efeito geral do AR é positivo porque ele atua na gestão de indicadores. Eu vinha até falando outro dia sobre isso com nosso Chefe de Polícia: este é o momento, nós já vivemos o Acordo de Resultados por três anos, vamos para o quarto ano, esse é o momento em que a gestão de indicadores precisa ser aprimorada. O inquérito que precisa ser valorizado não vai ser aquele inquérito antigo, prescrito, aquele inquérito sem autoria. Portanto, para a política de segurança, o Acordo e o Prêmio ainda não estão tendo aquela capacidade de incidência que poderia ter. Poderia ser melhor se a gente pudesse trabalhar essa questão dos indicadores. Nós só estamos acompanhando inquéritos, TCOs e laudos. Poderíamos acompanhar outros indicadores, no campo da gestão propriamente dita. Quem produz inquérito e TCO está na ponta. Mas dali da ponta pra cima teve alguém que foi monitorado? Não.

Não existe indicador de gestão. Eu acho que é o passo absolutamente fundamental. São dois passos fundamentais: na ponta dos indicadores tem que ser reescritos, redesenhados. E, também, aplicar indicadores no campo da gestão.
Delegado Geral, núcleo estratégico.

E o futuro? Eu penso que o AR vai nos proporcionar, se for bem tratado, identificar uma série de novos produtos que a PC tem – que não é só inquérito e TCO – que o AR tem nos mostrado. O grande exemplo é taxa de elucidação, é o índice de criminalidade que pode interferir positivamente no sentimento de tranquilidade da população. O AR mostra com muita clareza esses pontos que a PC, antes, não conseguia enxergar.
Delegado Geral, nível estratégico.

7.3.13. Síntese dos efeitos organizacionais observados na Polícia Civil

A Figura na página a seguir²⁹ apresenta uma síntese dos principais efeitos organizacionais observados pela pesquisa no âmbito da Polícia Civil.

A pactuação do Acordo de Resultados e a remuneração variável geraram: a) o aumento da produtividade geral na instituição; b) o fortalecimento uma cultura de mensuração de resultados, fazendo com que o desempenho se tornasse variável relevante na reputação institucional, e; c) a redução da qualidade dos inquéritos policiais.

²⁹ Devido à limitação de espaço, não é possível demonstrar todas as ligações e articulações entre mecanismos e efeitos no quadro. Ele apenas sintetiza, para efeitos didáticos, a lógica principal.

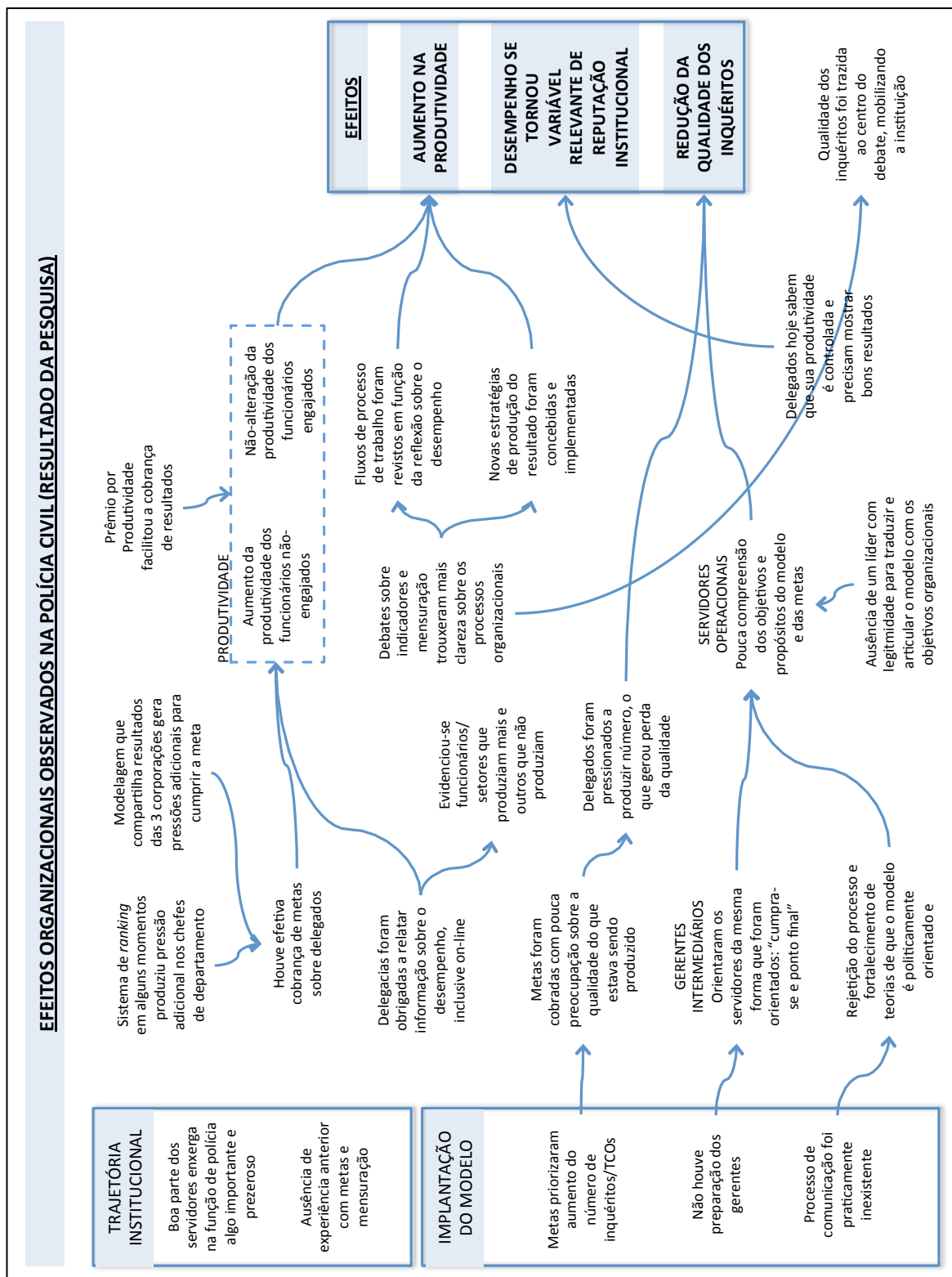


Figura 9 – Efeitos organizacionais observados na Polícia Civil

Fonte: Elaboração própria.

7.4. Análise dos efeitos na Polícia Militar

7.4.1. Elementos da trajetória institucional

Com 276 anos de existência, a Polícia Militar de Minas Gerais é a maior e mais organizada instituição de segurança pública do Estado. Com 48 mil policiais em atividade, presente nos 853 municípios de Minas é a organização pública com maior capilaridade e presença junto à sociedade mineira.

O tamanho do efetivo da instituição é praticamente igual ao da Polícia Civil, Corpo de Bombeiros e Sistema Prisional, somados. O orçamento da instituição também tem essa mesma proporção se comparado com os das outras instituições. Além disso, a PM é uma organização que historicamente desenvolveu uma doutrina e um grau de profissionalização elevados. A fala de um especialista em segurança pública entrevistado é ilustrativa da importância da PM no cenário mineiro:

A gente vive num cenário da segurança pública em Minas Gerais em que existe um ator hegemônico: a Polícia Militar. Eu tenho um ator de quase 400 anos, a PM, eu tenho um ator de 300 anos, que é o Corpo de Bombeiros, eu tenho um ator de 100 anos, que é a Polícia Civil e eu tenho um nenenzinho engatinhando, de oito anos, que é a SEDS. Então, dentro desse tabuleiro, eu tenho um ator extremamente hegemônico que é a PM.

Especialista em Segurança Pública.

No final dos anos 1990, um período de grave deterioração das condições de segurança pública em Minas Gerais, precedido por uma crise institucional no âmbito das polícias, culminou em uma greve de policiais que levou a Polícia Militar a realizar um profundo processo de introdução de inovações no campo gerencial e no relacionamento com a população. Parcerias com a sociedade civil e com entidades acadêmicas fizeram parte de um conjunto de modificações para fazer frente a este contexto de crise (BEATO, SILVA E TAVARES, 2008).

Uma das principais mudanças foi a introdução do projeto “Polícia de Resultados” na cidade de Belo Horizonte, em parceria com a UFMG, que teve início em 1999. De acordo com Beato *et al* (2008), o projeto, inspirado no modelo americano do COMPSTAT estava assentado nos seguintes princípios: a) *descentralização e autonomia de planejamento* – a cidade foi dividida em 25 regiões de planejamento que passaram a ser responsabilidade dos gerentes de

segurança pública, na figura de capitães encarregados de cada companhia que tinham autonomia para adotar estratégias que julgassem mais eficazes para atacar o fenômeno da criminalidade; b) *uso intensivo de informações* – o planejamento operacional era baseado em informações georreferenciadas sobre a criminalidade; c) *formação e qualificação de recursos humanos* – policiais eram treinados e formados em análise criminal, pela UFMG, tornando-se aptos a elaborarem diagnósticos estatísticos evidenciando os *hotspots* (zonas quentes) de criminalidade em cada área; e d) *parceria e gestão comunitária* – o compartilhamento e a análise das informações e do diagnóstico da criminalidade passaram a ser feitos de forma conjunta com conselhos comunitários.

Essa experiência ocorreu entre 2000 e 2002 apenas em Belo Horizonte e sofreu descontinuidade em outubro/2002. Entretanto, os fundamentos, conceitos e aprendizado organizacional produzidos pela experiência foram importantes para a reintrodução dessa lógica a partir de 2004. O coronel que comandou o CPC (Região da Polícia Militar responsável por Belo Horizonte) de 2004 a 2008 foi um dos oficiais que havia participado da experiência de 2000-2002 e reintroduziu a lógica do “Polícia de Resultados”, entretanto com uma forma de cobrança mais intensa do que a primeira experiência.

É necessário ressaltar, ainda, que esse projeto foi implantado basicamente em Belo Horizonte. A expansão da prática de gestão por resultados, nesse período, foi limitada. A expansão para o interior foi impulsionada com a introdução do Acordo de Resultados, conforme se observará a seguir.

7.4.2. Efeitos organizacionais

O impacto da implantação do Acordo de Resultados e do Prêmio por Produtividade na Polícia Militar deve ser observado em perspectivas paralelas. De um lado, os números vão mostrar que houve intensa mobilização institucional em torno das metas pactuadas. Do outro, em termos de lógica operacional, a PM já trabalhava com metas há algum tempo e já havia auferido boa parte dos ganhos práticos que o modelo poderia proporcionar. Isso tornou os efeitos do Acordo menos impactantes do que foram na Polícia Civil.

Especialmente na cidade de Belo Horizonte, a Polícia Militar já tinha um histórico importante de trabalhar com metas. Assim, os principais efeitos e consequências da definição de metas

(direcionamento organizacional, foco, priorização, controle e informação) já eram vivenciados de alguma forma pela instituição.

Em 1998, 1999, a PM já estava à frente nas questões de indicadores e trabalhar por resultado. Foi nessa época que eles foram ver lá nos EUA a lógica da Polícia por Resultados. O que a gente vê hoje, dentro da PM, é que eles aproveitaram isso que eles faziam desde 1998, só que agora com uma determinação superior do governo do Estado. Então, por isso que você tem a dificuldade de ver o quanto essa lógica de resultados implantada pelo governo de MG gerou efeitos na PM, até porque a PM já tinha iniciado isso em 1998. Não se pode dizer que a PM estava suficientemente madura nesta lógica, mas ela já caminha assim há algum tempo.

Especialista em Segurança Pública.

A PM já tem uma história anterior de “Polícia para Resultados”. Eles já estão acostumados a serem cobrados, a serem controlados com o sistema de metas.

Gestor da política de integração, SEDS.

É notável, entretanto, que a implantação do Acordo e do Prêmio por Produtividade contribuiu, de forma significativa, para a expansão e capilarização da lógica da gestão por resultados, especialmente no interior do Estado. O assunto indicador, meta, resultado é, hoje, relativamente comum nas rodas de discussão, inclusive nos níveis operacionais. Outra consequência foi o maior conhecimento dos policiais em relação aos dados e informações sobre o fenômeno da criminalidade.

Houve uma maior capilaridade a partir da pactuação. No meu comando, a meta é dividida até os turnos de trabalho. E a gente observava que as pessoas se preocupavam: o comandante de viatura falava “no meu turno não teve nenhum crime”.

Coronel PM, comandante de Região Militar.

O Acordo em si é muito bom. A partir dos indicadores a PM começou a conhecer o fenômeno e a interpretar o fenômeno. Antigamente você chegava numa localidade e perguntava: quantos homicídios você tem? Ninguém sabia. Hoje, qualquer lugar, você pergunta para qualquer PM, ele te fala, ele acompanha isso. Você democratizou a informação, você colocou isso no centro de atenção e as pessoas começaram a estudar o fenômeno. Estão hoje você tem toda a instituição trabalhando em função disso.

Tenente Coronel PM, núcleo estratégico.

Já trabalhávamos com metas antes do AR. Mas depois do AR a cobrança aumentou e ficou mais sistemática. Passou a ter um foco, um único objetivo. Outra mudança é que você se capacita a conhecer melhor o fenômeno.

Tenente Coronel PM, comandante de batalhão.

É possível observar, no entanto, que a instituição se mobilizou fortemente para aprimorar os resultados nas metas pactuadas no Acordo de Resultados. Os dados levantados não deixam dúvidas de que a realização de operações policiais e a apreensão de armas de fogo tornaram-

se prioridade institucional, gerando, no dia a dia, a intensificação de ações para este fim. O gráfico 7 abaixo mostra a evolução da série histórica de operações policiais, de jan/05 a dez/11.

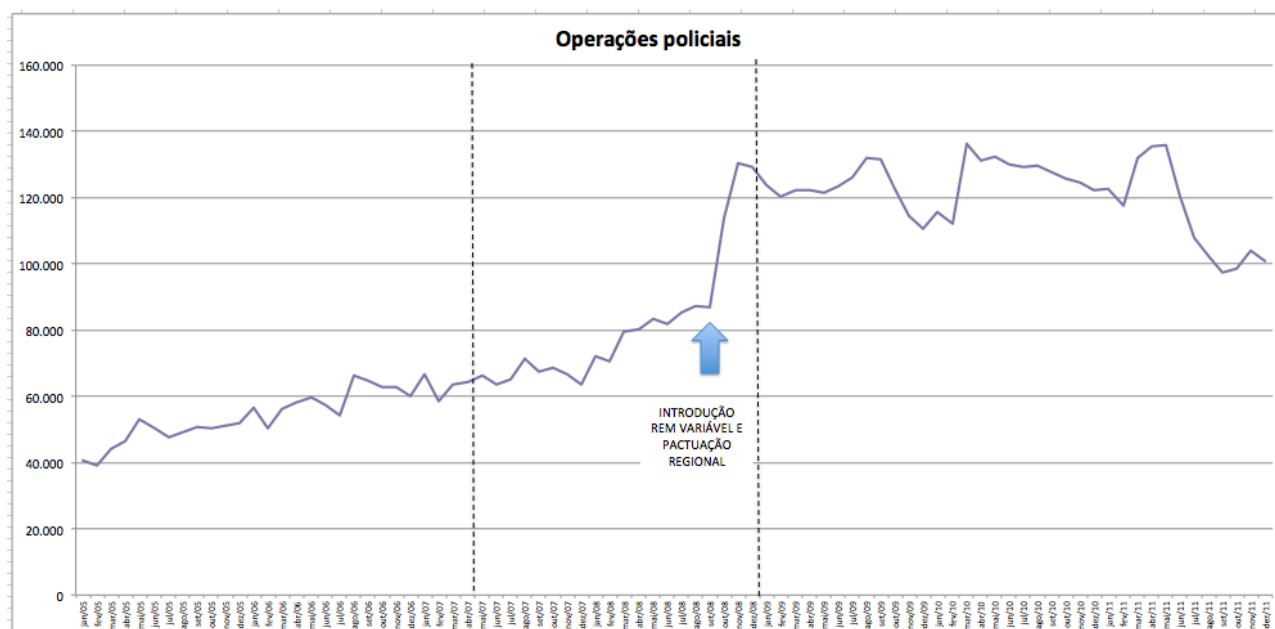


Gráfico 7 – Número de operações policiais em Minas Gerais
Fonte: CINDS, com base em dados do SM20.

O comportamento dos dados de operações policiais é bastante atípico no período entre set/08 e dez/08. Nesses quatro meses, houve aumento de 48% na realização de operações, saltando de um patamar de 86 mil para 130 mil operações por mês. Este período de quatro meses coincide exatamente com o período em que se esperava o maior efeito do Acordo de Resultados e do Prêmio por Produtividade, uma vez que a primeiro pagamento e a pactuação de metas regionalizadas se deu em setembro de 2008. A primeira pactuação regional previa metas entre out/08 e dez/08, o que também coincide com o forte aumento.

Boa parte dos entrevistados atribui esse aumento repentino às metas pactuadas. Nesse sentido, observa-se que as metas foram o catalisador de uma mobilização institucional para uma prioridade definida pela liderança.

Para compreender melhor qual é o impacto organizacional de realizar operações policiais, deve-se analisar a origem deste indicador. Ele foi criado para enfrentar uma lógica de policiamento reativo, conforme explica o Tenente Coronel a seguir:

Deixa eu te contar a história das operações, que eu visualizei bem isso em 2004. Em 2004, a gente verificou no CPC que grande parte da estrutura da Polícia Militar estava direcionada para o rádio-atendimento. O rádio-atendimento é super importante para o serviço, inclusive se qualquer instituição de segurança pública não atender bem o chamado, você pode ter a estrutura preventiva ótima, mas se o rádio-atendimento não funcionar bem, se a polícia for chamada e não chegar, tudo o que eu fiz de positivo vai por “água abaixo”. Só que o esforço do 190 era supervalorizado, todo mundo trabalhava nisso. Só que quando todo o universo de policiais está trabalhando no 190, você está trabalhando numa lógica reativa. Ou seja, você espera que o crime aconteça para você ser chamado. Então, a lógica das operações surgiu justamente para contrapor aquela lógica reativa. [...] É difícil a questão da operação. Você coloca um policial parado, numa área x, e aí o policial fala: eu poderia estar na favela... Então ele se vê um pouco desmotivado com relação a isso. Só que o resultado é grande. Quando foi colocado as operações baixou a criminalidade. A sociedade passou a ver que a polícia está visível em determinadas localidades e isso influencia na sensação de segurança. A visibilidade influencia na sensação de segurança. [...] As pessoas dizem “está muito bom, estou vendo polícia na rua”.

Tenente Coronel PM, núcleo estratégico.

Parte dos policiais, afirma, entretanto, que esse crescimento repentino de 48% no registro de operações não significa, exatamente, que a polícia aumentou, concretamente, este patamar de presença nas ruas. Eles argumentam que boa parte das operações já era feitas, mas não eram registradas no sistema.

A meta de operações é positiva pois força o policial a ficar na rua. Mas a maior parte operações já eram realizadas antes do Acordo. Agora só burocratizou, só formalizou o que já era feito. Não mudou nada.

Sargento PM, subcomandante de destacamento..

As operações geram sensação de presença e de segurança para a população. Antes o profissional não registrava as operações.

Tenente Coronel PM, comandante de batalhão.

Mesmo considerando que parte desse crescimento não é crescimento real, mas apenas formalização de operações já realizadas anteriormente, observa-se, nas entrevistas, que a pactuação de metas levou a instituição a priorizar esta atividade.

Isso não significa, porém, que os policiais vejam esta meta como meta difícil de ser cumprida. O que caracteriza uma operação policial é a presença de um grupo de militares na rua, com determinado propósito específico, numa área específica. Isso já era parte da rotina anterior, houve apenas uma intensificação da atividade.

A meta de operações é algo tranquilo, pois está dentro da nossa rotina.

Tenente PM, coordenador de policiamento da Cia.

Atualmente, observa-se um crescente sentimento de que a qualidade das operações policiais vêm caindo, simbolizado pela fala: “tem casos de blitz de vinte minutos”. Observa-se que o indicador já gerou os ganhos a priorização a que se propôs e, continuar a pactuação nos anos futuros com o objetivo de aumentar o número de operações é contraproducente. Nas entrevistas, o nível estratégico da instituição mostra intenção de alterar este indicador.

No que diz respeito ao segundo indicador pactuado, “apreensão de armas de fogo”, o comportamento é semelhante ao de operações. O gráfico 8, mostra o crescimento significativo desse indicador.

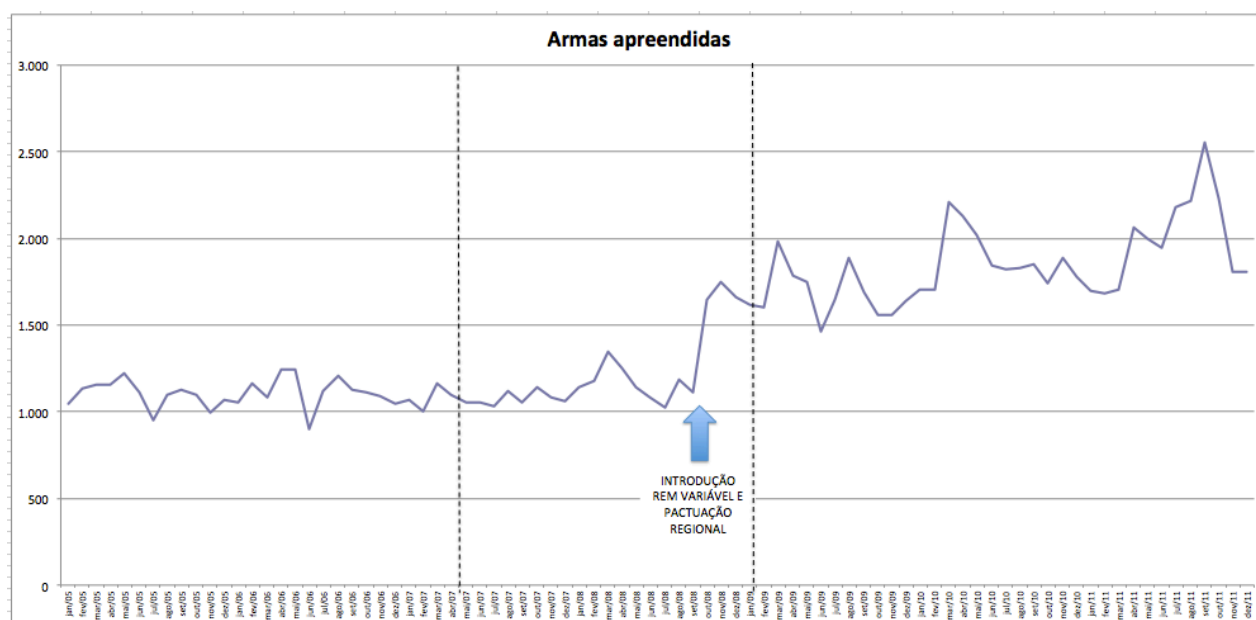


Gráfico 8 – Número de apreensões de armas de fogo em Minas Gerais

Fonte: CINDS, com base em dados do SM20.

Analisando o gráfico acima, com dados entre jan/05 e dez/11, observa-se forte crescimento atípico que se inicia na data da introdução do prêmio e pactuação de metas regionais (set/08). Entre set/08 e nov/08 houve o crescimento de 56% na apreensão de armas. Em termos absolutos, representou um salto do patamar de 1.115 armas em setembro para 1.746 armas em novembro.

Estudos como o de Duggan (2001)³⁰ evidenciam que a maior presença de armas na comunidade está diretamente relacionada com a taxa de homicídios. Entretanto, não há consenso sobre o tema entre os especialistas.

De toda forma, as entrevistas são claras e permitem o diagnóstico consistente de que esse aumento se deu em decorrência da pactuação do Acordo de Resultados. De fato, houve um esforço significativo dos policiais de ponta para aumentarem a apreensão de armas.

[...] Você pega o indicador de apreensão de armas de fogo. Porque que o indicador de apreensão de armas cresceu após o Prêmio por Produtividade? Porque o foco foi dado à apreensão de armas de fogo – e operações. Se você tivesse estabelecido outro tipo de indicador, teria tido o resultado. Por isso você tem que ter cuidado com o indicador, ele pode ser positivo ou negativo.
Coronel PM, núcleo estratégico.

A mobilização institucional e a cobrança de resultados foram tão intensas que levantaram uma crítica recorrente na mídia. Policiais militares estariam tomando atitudes extremas para encontrar armas. Sítios, fazendas e comunidades rurais estariam sendo vasculhadas em algumas regiões para apreender armas de produtores rurais e colecionadores. De um lado, há defensores que afirmam que se essas armas estão em condição ilegal devem ser apreendidas. De outro, os críticos argumentam que apreender armas de produtores rurais está gerando sensação de insegurança no campo e que a eficácia de tal ação é discutível vista do controle do crime, já que essas armas usualmente não estão relacionadas a atividades criminosas.

Passou-se a buscar armas de colecionadores e tomar armas produtores rurais no campo. Já ouvi reclamações deles dizendo que essa ação da PM está aumentando a sensação de insegurança porque está tirando o meio do homem do campo se proteger...
Gestor da política de integração, SEDS.

Críticas à parte, observa-se de forma clara que as metas pactuadas geraram uma mobilização institucional importante.

Com o Acordo de Resultados passou a ter foco. É muito abrangente a atividade de polícia... fica menos aleatório. As metas são interessantes, pois dá um norte.
Tenente PM, subcomandante de CIA.

O Acordo de Resultados gera uma priorização e um foco. A polícia estava preocupada com tudo, e então passaram a ter um foco.
Coronel PM, comandante de Região Militar.

³⁰ Duggan, Mark. (2001) More guns, more crime. *Journal of Political Economy* 109(5).

A preocupação com a redução do número de homicídios provocou reflexões que têm implicações práticas no dia a dia de policiamento.

Então se eu tenho dois marginais, um lutando pelo domínio de uma determinada área de droga e um matando o outro. E aí você tem uma interpretação do senso comum de que você está limpando a sociedade: um marginal contra o outro, isso é uma beleza! Quando você tem o indicador colocado de redução de homicídios a instituição começa a estudar o fenômeno e trabalhar isso. E aí você conclui: se eu tenho dois marginais, um lutando pelo domínio de uma área de droga e um matando o outro, num primeiro momento você pensa: isso é lucro... Só que: se você tem um matando o outro isso vai gerar violência e aí quem tá na escalada do crime pensa: para eu crescer no crime vou ter que matar. E aí automaticamente você entra num ciclo vicioso do homicídio, você aumenta cada vez mais o homicídio. Você cria um ciclo sucessório em que você aumenta cada vez mais o homicídio. Hoje o policial já começa a entender isso. [...] E aí aquele pensamento de que vagabundo matando vagabundo está valendo, esse pensamento passa a ser quebrado. [...] Então um dos benefícios do Acordo que eu vejo é esse: democratizou a informação, permitiu que as pessoas interpretassem o fenômeno e com essa interpretação do fenômeno a gente tira algumas conclusões de quebra do senso comum.

Tenente Coronel PM, núcleo estratégico.

7.4.3. Os efeitos do Prêmio por Produtividade

Os efeitos do Prêmio na Polícia Militar não diferem muito daqueles observados na Polícia Civil. Em regra, ele facilitou a cobrança de resultados entre chefe e subordinado.

Agora, quando o Prêmio chegou, ele tornou aquela metodologia de metas algo mais visível e agradável para as pessoas. Você cobrou mais. Porque a gente cobrava antes em cima da hierarquia, da disciplina, da avaliação, então ficava muito interno. Então, quando você joga o Prêmio é lógico que facilita. Você conversa mais, as pessoas entendem melhor. O Prêmio deu maior atratividade ao percorrido da meta e deu maior facilidade para o gestor cobrar o desempenho. Até para as pessoas convencerem os subordinados. [...] O Prêmio facilitou você justificar a busca pelo resultado.

Tenente Coronel PM, núcleo estratégico.

O prêmio é um argumento a mais pra você cobrar, especialmente para lançar a tropa administrativa na rua.

Tenente Coronel PM, comandante de batalhão.

De forma coerente com o observado na Polícia Civil, na PM o Prêmio também é visto como um 14^o. salário.

As pessoas não trabalham mais por conta do prêmio não. O Prêmio é uma recompensa que você tem por um resultado. O Prêmio hoje, na base, não é interpretado como resultado de uma performance diferenciada. Ele é interpretado como parte de uma política salarial. Porque chegou a isso? Por mais que se tenha

buscado uma eficiência na comunicação, é difícil você fazer compreender a importância da atuação de cada um pra concorrer com esse objetivo. [...] Acho que é mais um problema de comunicação. Tinha que ter uma melhor comunicação para haver internalização do conceito.
Coronel PM, núcleo estratégico.

Também a percepção sobre a vinculação entre a remuneração variável e o aumento de produtividade é a mesma: essa relação não existe no caso estudado. Tanto os gestores quanto os servidores de nível operacional não enxergam no Prêmio um fator que gera diretamente aumento da produtividade.

Sendo mais claro: eu não vejo o Prêmio por Produtividade como fator motivador absoluto para a produção de segurança pública. Se não tivesse o prêmio por produtividade, o ritmo seria o mesmo. [...] Agora, sem sobra de dúvidas, você ter um prêmio, isso legitima governo, cria um ambiente de tranquilidade institucional, eleva a autoestima.
Coronel PM, núcleo estratégico.

O aspecto que mais chamou a atenção nas entrevistas na Polícia Militar foi a forte cobrança e acompanhamento da liderança em relação às metas pactuadas. Os resultados já eram acompanhados de perto pelo Comandante-Geral, mesmo antes do Acordo, processo que se intensificou após a pactuação.

Toda reunião de alto comando da Polícia Militar eu cobro metas daqui, e eles cobram pra baixo. Região por região, unidade por unidade eu vejo o cumprimento das metas. Nós temos uma sala própria de reunião do alto comando, no Quartel do Comando Geral – eu reformei a sala toda lá. Ela é organizada em “U”, tem as telas de projeção, cada coronel tem um computador em sua frente e projeta os dados. Cada Região de Polícia Militar (RPM) faz uma apresentação geral dos resultados e nós temos um sistema informatizado onde cada um pesquisa no seu dia a dia. Por exemplo: região y, tem lá crimes violentos, crimes violentos contra o patrimônio, homicídios, operações e apreensões de armas de fogo. Esse é o sistema de metas nosso. Unidade por unidade, eu vejo o desempenho, qual foi a nota. Por exemplo, na região x, a nota está péssima, 3,96... então a gente vai avaliando cada uma e verificando. Quando a coisa tá mais séria eu vou direto no comandante de batalhão, chamo eles. Com o alto comando da PM eu faço reunião de 2 em 2 meses e eu faço reunião semestral com comandantes de unidade, do Estado inteiro. E é assim, projetou dado, é uma reunião que o pessoal fica tenso, sabe que tem que cumprir meta, e serão que cobrados por isso. Tem que cumprir a meta.
Coronel PM, núcleo estratégico.

A cobrança de metas evidencia o papel de cada ator no processo. Talvez como consequência da doutrina do Projeto “Polícia de Resultados”, a PM trabalha com a ideia de que o comandante regional tenha responsabilidade, autoridade e autonomia sobre os recursos de sua região, para alocá-los e definir as estratégias que julga mais relevantes para enfrentar o crime.

O planejamento operacional nosso é descentralizado e desconcentrado. [...] Eu não tenho como, daqui, interferir diretamente no planejamento operacional em cada lugar de Minas Gerais. E é para isso que nós temos comandantes regionais responsáveis por isso. E eles têm poder pra isso. Eu delego poder e cobro resultado. O trabalho é feito em cima da avaliação dos resultados.
Coronel PM, núcleo estratégico.

E se tiver dificuldade? A gente avalia. É lógico, tem uma certa circunstância, tem determinada região que tem problema A ou B, e o comando regional existe pra isso. O comando regional foi idealizado pra isso, a gente chama do “fazer fazer”. O nível de comando regional existe para fazer com que o nível operacional execute aquilo que nós planejamos aqui. Então tá faltando recurso? Ele tem que direcionar recurso pra lá. Ele tem que remanejar dentro da região dele. E ele tem essa autonomia, a Polícia Civil não tem isso, o chefe de departamento não poder pra isso. O comandante regional da PM pode transferir até capitão. Ele pode transferir viatura, equipamento, armamento, tudo. Então não tem do que reclamar. Ele tem autonomia, nós temos regulamento pra isso.
Coronel PM, núcleo estratégico.

Sob a coordenação do Comandante-Geral são feitas reuniões bimestrais de cobrança de resultados. As entrevistas mostraram que, no início, essas reuniões eram conhecidas como “pelourinho”, exatamente em função do grau e da forma de cobrança.

Mas o ambiente é um ambiente respeitoso, com responsabilidade. Não tem aquela ideia inicialmente que se tinha lá pro ano 2000, de que o oficial vai ser colocado no pelourinho, que ele vai fazer uma exposição, tremendo... não tem isso. Mas, dentro da PM, quando fala em meta, o povo já fica esperto, ressabiado. E ninguém gosta de ter sua situação exposta na reunião na frente de todo mundo. E é transparente, a gente fala na frente de todos comandantes de RPM. Se precisa falar alguma coisa específica a gente chama a parte e conversa. Eu não faço nenhuma reunião na Polícia Militar sem falar em resultado. Nós fizemos ano passado reunião de comandantes de destacamento, com os 853 municípios, inclusive nas cidades pequenas são sargentos que comandam. Abertura: dados. A doutrina que nós pedimos, fala em resultado. É dessa maneira que você cobra, tem que cobrar mesmo. É obrigação dele dar resposta.
Coronel PM, núcleo estratégico.

No início, o comandante-geral cortava cabeça. Depois isso foi evoluindo. Agora já existe a possibilidade de você justificar.
Major da PM

A ideia de um ambiente tranquilo, onde os problemas de cada região são evidenciados, discutidos, e as estratégias são construídas com conjunto não parece ser frequente na PM. A hierarquia militar e o conceito de meta estabelecido pela PM em Minas vão além de um conceito de aprendizado institucional e culminam na cobrança rigorosa, onde o não cumprimento da meta é visto quase como uma quebra de hierarquia que deve ser severamente punida.

É feito de tudo para cumprir ou para fazer crer que foi cumprida a meta. Dentro da PM meta é ordem. Tem que cumprir. Não é para evidenciar problema. No conceito da gestão para resultados um não cumprimento de meta deve ser evidenciado, pois pode não ser falta de esforço ou priorização. Pode ser que aquele não cumprimento tenha outras causas que precisam ser estudadas e debatidas com a chefia. Mas na PM não é assim, meta é pra ser cumprida, e não quero saber de desculpas [...]
Gestor da política de integração, SEDS.

Cobrança, é cobrança insistente. Você não pode ter: “ah, aqui tá faltando recurso agora, não teve aumento, eu vou deixar de lado. No Comando de Policiamento da Capital eu fiquei durante quatro anos, todo dia eu aferia criminalidade, 15 em 15 dias reunião e cobrando em cima. Você não tem refresco, não tem refresco. É coisa mesmo, firme.
Coronel PM, núcleo estratégico.

Essa lógica de cobrança irrestrita e severa é um dos componentes de uma estrutura de incentivos que acabou, como se verá a frente, contribuindo para um efeito perverso de grande porte.

A estrutura organizacional e a cultura de ordem e hierarquia potencializam a disfunção, porque você é obrigado a cumprir.
Gestor da política de integração, SEDS.

Se eu exijo resultados de forma intransigente, em organizações hierarquizadas, a meta será cumprida de qualquer jeito. Nós precisamos de duas salvaguardas. Precisamos mitigar o risco de que a violência seja instrumento para cumprir metas. Nossas corregedorias não estão suficientemente capacitadas para esse controle, elas foram integradas, mas não modernizadas e potencializadas. A segunda salvaguarda é a auditoria de dados. Nossa auditoria é muito frágil, para não dizer inexistente.
Especialista em estatística, SEDS.

O efeito perverso relacionado ao Acordo e do Prêmio por Produtividade citado pelos entrevistados em mais de metade das 46 entrevistas realizadas é a reclassificação de crimes. O relato abaixo, de um coronel da PM, explica melhor este mecanismo.

Eu era comandante de batalhão e estava com um resultado muito bom no meu batalhão. E, de repente, teve uma troca de comandantes e o padrão da cidade mudou. De repente duas ou três unidades tiveram uma mudança grande de crimes. E aí eu falei: esses caras são bons mesmos, porque eu estava lutando aqui, e esses comandantes chegaram e, em dois meses, eles já mudaram o cenário da criminalidade! Até que um assessor meu falou: você sabe o que tá acontecendo? Eles estão registrando extorsão nos crimes de roubo, porque cabe as duas interpretações. No crime de roubo a pessoa toma a força. No crime de extorsão a pessoa entrega. Então qual que é a interpretação dessas unidades que estão fazendo isso: o ladrão chega e fala: me dá seu celular! Se a pessoa entrega após o pedido, você registra extorsão. Se o ladrão arranca da mão a força você registra roubo. Com essa interpretação houve uma queda significativa do crime de roubo e um aumento de registro de extorsão. E um detalhe importante: extorsão não fazia parte do Acordo de Resultados. Na época eu fiz um relatório para o CPC falando que eu discordava dessa interpretação, que isso estava errado, que não fazia parte da nossa cultura. Ainda continuou por algum tempo. Algumas pessoas perceberam isso. Depois algumas comandantes passaram apertado porque pra você dar conta de reduzir em cima de uma coisa que não é real...
Coronel PM, núcleo estratégico

A estrutura de pactuação de indicadores no Acordo de Resultados estabelecia metas para homicídios e para os “crimes violentos”, modalidades criminosas que foram priorizadas na política estadual de segurança pública. De todos os crimes, foram identificados aqueles que se enquadravam na categoria de crimes violentos: homicídio, homicídio tentado, roubo e estupro consumado. Outros crimes menos violentos como furto, lesão corporal, extorsão e outros eram acompanhados, mas não contabilizados para fins de meta. Essa situação acabou por gerar condições para a reclassificação, uma vez que a diferença entre um furto e um roubo, entre um roubo e uma extorsão, podem ser pequenas na situação concreta.

Nós temos os registros de crimes, mas não necessariamente eles estão registrados na natureza correta. Exemplo: roubo e furto. O que diferencia um de outro é que no roubo você tem a violência ou a grave ameaça para fins de subtração de um bem. Já no furto a ameaça não existe. Roubo faz parte das estatísticas pactuadas de crimes violentos e furto não. Essa diferença pode ser facilmente manipulada. [...] Outro caso é a extorsão. O crime extorsão é conceituado por entregar a alguém um bem mediante ameaça. Mas o tema é polêmico, mesmo os doutrinadores jurídicos não têm consenso sobre isso. Alguns dizem que se você de alguma forma cooperou com a entrega do bem para quem quer subtraí-lo é extorsão. Se não cooperou é roubo. Outros juristas têm outra interpretação... Mas o ponto é se nem os juristas concordam, os policiais de rua vão concordar? E essa questão de interpretação pode ser utilizada pelo comando das organizações policiais para orientarem suas tropas a fazerem a migração para salvarem seus dados. Extorsão e furto não são crimes violentos, roubo é. [...]

Especialista em estatística, SEDS.

De fato, o Código Penal (Decreto Lei 2848/40) estabelece uma classificação e um conceito próximo para os dois crimes – Quadro 12. No caso concreto, há situações onde o policial tem dúvida sobre qual classificação seja mais adequada.

<i>Crime</i>	<i>Classificação</i>	<i>Conceito</i>
Extorsão	Crime não violento (não faz parte das metas do Acordo de Resultados)	Art. 158 - Constranger alguém, mediante violência ou grave ameaça, e com o intuito de obter para si ou para outrem indevida vantagem econômica, a fazer, tolerar que se faça ou deixar fazer alguma coisa.
Roubo	Crime violento (faz parte das metas do Acordo de Resultados)	Art. 157 - Subtrair coisa móvel alheia, para si ou para outrem, mediante grave ameaça ou violência a pessoa, ou depois de havê-la, por qualquer meio, reduzido à impossibilidade de resistência.

Quadro 12 – Classificação e Conceito de Extorsão e Roubo.

Fonte: Código Penal (Decreto Lei 2848/40)

O conjunto de entrevistas realizadas mostrou, claramente, que há algumas unidades da PM onde a prática da reclassificação foi incentivada pelo comandante local. Quase todos os

policiais sabem de algum caso que essa prática foi adotada.

O problema é que os crimes são bem próximos. A pessoa dizia: eu fui roubado. Antes do Prêmio a gente registrava roubo e era isso mesmo. Mas hoje você tem uma preocupação muito maior com a estatística. Se, na ocorrência, a pessoa teve tempo de pensar, é extorsão. O comandante disse que, na dúvida, pode colocar aquele crime que não está na meta. A diferença é muito singela.
Tenente, subcomandante de Cia.

A suspeita de reclassificação de crimes foi fortemente debatida pela imprensa no final de 2011. A mídia mineira publicou um conjunto extenso de reportagens, durante vários dias, com casos de reclassificação de crimes.

Esta pesquisa recolheu um total de 12 inserções de rádio, oito reportagens escritas e três reportagens de televisão que denunciam a reclassificação de crimes. Parte das reportagens era subsidiadas por especialistas em segurança pública, e parte embasada por denúncias de policiais militares que estariam sendo coagidos por seus superiores a reclassificar ocorrências para auxiliar no cumprimento de metas de sua unidade policial.

Em 2010, o diário “Tribuna de Minas”, o jornal de maior circulação na região de Juiz de Fora (MG), publicou reportagem que denunciava a reclassificação de crimes nos boletins de ocorrência (REDS): “REGISTRO POLICIAL DISFARÇA CRIMES”. Em 04 de agosto de 2011, o jornal publica nova e extensa reportagem sobre o tema, citando um total de oito casos de suposta manipulação:

*CRIMES VIOLENTOS GANHAM OUTRA VERSÃO EM BOLETINS DE OCORRÊNCIA*³¹

Pouco mais de um ano após a Tribuna relevar que os boletins de ocorrência elaborados pela Polícia Militar e lançados no Registro de Eventos de Defesa Social (REDS) estariam tendo sua natureza modificada – o que poderia representar infidelidade dos índices de criminalidade divulgados pelo Estado – o problema parece se manter. Crimes graves, como homicídios, entram para as estatísticas como encontro de cadáver. Já as ocorrências de assalto a mão armada e tentativa de homicídio se transformam em extorsão e lesão corporal, respectivamente.

Não é difícil perceber a incongruência dos registros. No início de julho, uma casa de frangos no Bairro Santa Cândida, Zona Leste, foi invadida por um homem armado, que levou 90 reais do caixa. Embora o próprio policial militar tenha relatado que o suspeito “anunciou o assalto”, o crime foi registrado como extorsão.

[...]

Envolvido em uma briga generalizada ocorrida em uma festa, no Bairro Ipiranga, Zona Sul, um adolescente de 16 anos foi golpeado com uma facada nas costas, no mês passado. Ele foi socorrido

³¹ Reportagem extraída do site <www.tribunademinas.com.br> em 02/01/2012.

em estado grave ao HPS, onde precisou passar por uma cirurgia. Ainda em julho, um homem de 20 anos foi baleado, em Benfica, Zona Norte, tendo o projétil atravessado seu braço esquerdo, atingido o pulmão e saído pelas costas. No mês anterior, ainda na Zona Norte, dessa vez no Milho Branco, um homem de 32 anos levou dois tiros pelas costas, sendo que as balas atingiram a perna e as nádegas do rapaz. O que une essas três ocorrências é o fato de que os crimes foram tipificados como lesão corporal e não como tentativa de homicídio: um erro na visão do advogado criminalista e professor de direito penal do Instituto Vianna Júnior, Luiz Alexandre Velloso Botelho. “Na lesão corporal, o autor age com o ânimo de apenas lesionar e não matar. Ninguém dá tiro ou facada pelas costas ou atira várias vezes contra uma pessoa sem a intenção de matar”.

[...]

As alterações podem ser apenas equívocos ou momento da elaboração do boletim de ocorrência, mas o fato é que as naturezas criminosas como extorsão e encontro de cadáver, por exemplo, não são consideradas crimes violentos, ficando fora das estatísticas oficiais de criminalidade violenta, cujos índices apresentam queda nos últimos anos em Minas Gerais.

Conforme a Fundação João Pinheiro, o Índice de Criminalidade Violenta (ICV) leva em conta apenas homicídio, tentativa de homicídio, roubo e estupro. “A Fundação João Pinheiro não tem acesso aos dados primários ou às rotinas de produção ou registro desses dados e, portanto, não pode responsabilizar-se pela sua factibilidade”, explicou a assessoria de comunicação da FJP.

[...]

O assessor de comunicação da 4ª. Região da Polícia Militar (RPM), major Sebastião Justino, afirma que a tipificação do crime realizada pelo policial militar é dada conforme a percepção do profissional, sendo que, em caso de interpretação errônea, a classificação pode ser retificada pela autoridade policial (Delegado) e até pelo Promotor de Justiça. “Muitos policiais não tem curso de formação em direito, apesar de aprenderem as noções em algumas cadeiras durante o curso de formação de soldado. Quando ele interpreta um crime de forma equivocada, o delegado e o Ministério Público podem corrigir [...]

O caso de maior repercussão sobre o assunto foi a ocorrência registrada na área do 34º. Batalhão da Polícia Militar em Belo Horizonte. O caso foi sistematicamente explorado por diversos veículos de imprensa, por diversos dias. Diversas autoridades foram entrevistadas, inclusive o Governador do Estado. O caso é emblemático porque, além das denúncias, o policial escreveu explicitamente no boletim de ocorrência que o crime foi reclassificado por ordem direta do comandante do 34º. Batalhão, Tenente Coronel Idzel Fagundes.

Para ilustrar a cobertura da mídia, essa pesquisa escolheu a cobertura feita pela Rádio Itatiaia, o veículo que tem a maior audiência de rádio em Minas Gerais e um dos cinco de maior audiência no país. Foi contabilizado um total de 12 inserções na programação, totalizando 1h17m de programação, exclusivamente com debates sobre o tema da manipulação de dados na segurança pública no Estado. Abaixo, a transcrição da primeira reportagem sobre o caso, veiculada no dia 20 de dezembro de 2011.

(Repórter falando) A Polícia Militar tenta explicar o inexplicável. Como um homem que foi baleado três vezes foi considerado vítima de lesão corporal em vez de vítima de tentativa de homicídio? O caso ocorreu em Belo Horizonte. Na noite do último sábado, Wesley Amaro de Jesus, de 36 anos, foi baleado com três tiros na Rua Gibraltar, no bairro Glória, na região Noroeste da Capital. Segundo a polícia, dois indivíduos teriam parado um Palio cinza em frente à vítima e efetuado os disparos. O homem foi levado ao Hospital de Pronto Socorro e não corre o risco de morrer. O que chama a atenção é que a ocorrência foi registrada como lesão corporal e não como tentativa de homicídio. Segundo o próprio boletim de ocorrência, o Tenente Coronel Idzel Fagundes, comandante do 34º Batalhão, foi quem determinou que a ocorrência fosse registrada como lesão corporal. Ele nega que isso tenha sido uma tentativa de maquiar os dados e explica aqui na Itatiaia, porque registrou o caso como lesão corporal e não como tentativa de homicídio. (Coronel falando) Além disso tudo, temos que ser conhecedores do direito. E o direito brasileiro segue a teoria finalística. O quê que eu estou querendo explicar com isso? Temos que entender qual que é a intenção e não qual que é o objetivo, o fim. Nós temos uma ocorrência em que o indivíduo teve três perfurações de entrada e três de saída, ou seja seis perfurações, três tiros. Não temos a autoria definida. No intervalo desses tiros, entendo eu, que o agente infrator ele teve tempo de fazer, de executar o indivíduo e não o fez. Ele efetuou um tiro na região lombar e outros tiros na região das pernas. Se nós entendêssemos que houvesse a intenção, ficaria bem claro, ou seja, ele teria executado, porque ele estava sozinho, ele estava frente a frente com o indivíduo, e ele tinha tempo e oportunidade para concluir a ação. Se ele interrompeu esta ação de causar a morte, de praticar o homicídio, sem a presença da polícia ou outro meio que incapacitasse ele de agir, fica claro que ele não teve a intenção.

O assunto voltou a ser tratado pela rádio por três vezes no mesmo dia e, no dia seguinte, o assunto foi questionado diretamente ao Governador Antônio Anastasia.

(Repórter falando) O Governador Antônio Anastasia promete apurar irregularidades nos boletins de ocorrência policial. Nossa reportagem teve acesso a um boletim de ocorrências onde um homem baleado três vezes teve o caso encerrado como uma simples lesão corporal. (repórter relembra o caso já citado). Governador Antônio Anastasia, o governo tem alguma orientação nesse sentido com relação às estatísticas de violência? (Governador falando) Não, ao contrário. Quando eu era Secretário de Defesa Social nós criamos um sistema novo chamado REDS. Esse sistema que já está implantado em boa parte do Estado, mas não no Estado como um todo é muito mais confiável do que o antigo sistema. Então nós, de maneira muito clara sabemos que as estatísticas são muito importantes. Nós hoje sabemos que Minas Gerais tem uma situação dos indicadores de segurança melhor do que tivemos anos atrás mas ainda muito graves, que desafiam o esforço do governo. [...] Mas é claro que eu não posso entrar no detalhe do caso concreto, porque se trata dessa composição do REDS, posso apurar com o comandante dessa região. [...]

O assunto voltou a ser pauta de reportagem no dia 21/12 (por duas vezes), no dia 22/12, (por três vezes), no dia 23/12, no dia 05/01 e 06/01, essas duas últimas já mencionando outros casos da mesma natureza. No dia 06 de fevereiro, o assunto foi tratado como principal manchete de capa do jornal Hoje em Dia, de Belo Horizonte. Com a manchete “Manipulação de dados esconde criminalidade”, o texto de primeira página afirma:

Policiais militares admitem que, para cumprir metas da Secretaria de Defesa Social, estão maquiando boletins de ocorrência. Homicídios são registrados como “encontro de cadáver”, assaltos viram roubos e estes vão para as planilhas como furtos. Os números que mostram redução da violência em Minas seriam forjados. O comando da PM diz desconhecer a prática e recomenda denúncias.



Figura 10 – Capa externa e interna do Jornal Hoje em dia de 06/02/2012
 Fonte: site do jornal <www.hojeemdia.com.br> acesso em 20/02/2012

O texto explicativo, na página interna do jornal, é o primeiro artigo da imprensa que vincula a suposta maquiagem nos dados à remuneração variável:

O combate à criminalidade em Minas tira o sono de policiais militares de todo o Estado. Profissionais garantem que, para cumprir meta estipulada anualmente pela Secretaria de Defesa Social (SEDS), são obrigados por seus superiores a manipular boletins de ocorrência para reduzir estatísticas de crimes violentos. Os “bons” resultados apresentados à sociedade rendem uma recompensa financeira aos policiais militares, conhecida como Abono de Produtividade, recebido de acordo com o desempenho a cada ano de serviço. As denúncias alertam para um falso avanço no combate à violência no Estado. Para “melhorar” os indicadores, alguns PMs redigem as ocorrências como se os crimes fossem menos agressivos. A estratégia “transforma” homicídio em encontro de cadáver e tentativa de assassinato em lesão corporal. A lesão corporal é classificada como agressão que, por sua vez, vira atrito verbal. Já um roubo é lavrado como simples furto. Em Contagem, por exemplo, os registros de encontro de cadáver passaram de 27, em 2010, para 42 em 2011, um aumento de 55%. A situação se repete em Santa Luzia, também na RMBH, onde as ocorrências dobraram no mesmo intervalo, subindo de 12 para 24. “A ordem dos comandantes é a de que os índices de criminalidade estejam dentro das expectativas do governo” diz um militar que trabalha em Belo Horizonte e pediu anonimato. [...]

Outras reportagens foram publicadas com o mesmo teor, o que corrobora o fenômeno que já havia sido identificado nas entrevistas: alguns comandantes da PM têm buscado reclassificar os crimes para simular uma situação menos grave na criminalidade em sua região de atuação.

Alguns estudos estatísticos preliminares conduzidos internamente apontaram para comportamentos atípicos de séries temporais de alguns crimes e isso criou uma sensação de preocupação com a qualidade dos dados.

O que sabemos é que houve movimentos inexplicáveis de aumento muito grande de ocorrências de determinadas naturezas, exatamente aquelas naturezas de crimes que não estão pactuadas. Obviamente, não conseguimos correlacionar isso a redução paralela e abrupta das naturezas de crime que são objetos de pactuação e é exatamente por isso é que isso está no campo da especulação, da preocupação. [...] A gente percebe sim aumento da extorsão com redução de roubos, mas como a proporção é muito diferente, isso nos leva apenas a desconfiança, e não a certeza de que existe um problema.

[...]

Há casos, e são apenas casos... existe um em que um corpo foi encontrado em 20 pedaços e registrado como encontro de cadáver e não como homicídio, com tiro. Quem dá o número é a Polícia Militar fundamentalmente e não a Polícia Civil. Então nos estamos esperando de um cabo, com 30 anos de corporação, analfabeto funcional e digital, que segue ordens estritamente, que faça de cara uma apreciação sobre qual é o crime em questão. E ele está perfeitamente resguardado se ele escolher não fazer, já que ele não é perito.

[...]

Não estou dizendo que a coisa acontece ou em que nível ela acontece, estou dizendo é que o risco de acontecer é muito grande e a gente não tomou nenhuma contramedida, nenhuma salvaguarda.

Especialista em estatística, SEDS.

Esta pesquisa, então, buscou dados oficiais do sistema REDS para avaliar qual a intensidade do fenômeno. Foi solicitado ao CINDS (Centro de Informações de Defesa Social), um conjunto de dados sobre a série histórica dos indicadores de homicídios, tentativa de homicídio, roubo, furto, lesão corporal e extorsão. A hipótese pesquisada foi de que os crimes teriam um comportamento atípico a partir do ano de 2008, em função da implantação da remuneração variável.

Considerando o objetivo de obter comparabilidade, a maior parte dos dados é referente à RMBH, sendo utilizados somente aqueles registrados pelo sistema REDS.

O gráfico 9 cruza os dados mensais entre jan/2006 e dez/2011 dos crimes registrados como roubo e furto, totalizando 72 observações. No lado esquerdo do gráfico, estão indicados os valores da variável roubo e no lado direito da variável furto. Considerando que os dois são

crimes contra o patrimônio, é de se esperar que eles se comportem da mesma forma. Observa-se que o descolamento das duas variáveis se dá no mês de abril/2008 e permanece até o final da série histórica. A estratégia da reclassificação de roubos para furtos, evidenciada nas entrevistas, é coerente com os dados abaixo representados. Deve-se destacar, no entanto, que a data de abril/2008 é anterior a remuneração variável, mas posterior a primeira pactuação global de metas. Esses dados evidenciam, portanto, que a reclassificação pode ser uma estratégia já adotada antes da *PRP* para enfrentar a cobrança de metas e mantida a partir da remuneração variável.

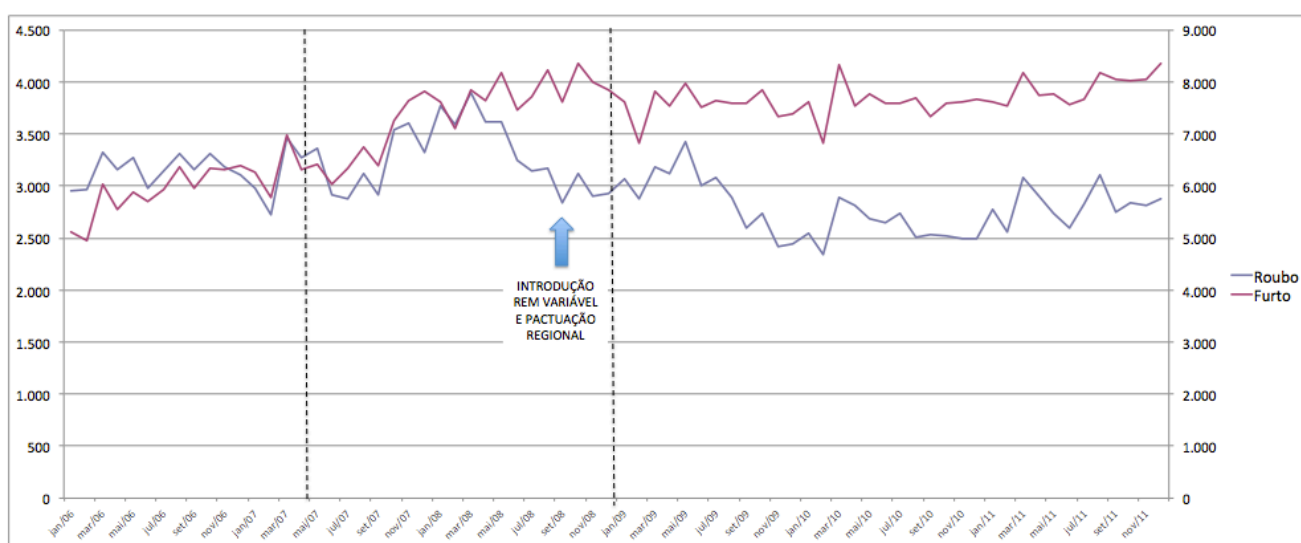


Gráfico 9 – Cruzamento dos dados históricos dos crimes “roubo” e “furto” na RMBH
Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do CINDS, baseados no Armazém REDS

Quando analisado o cruzado de dados entre extorsão e roubo, no mesmo período, observa-se outro comportamento atípico, com características diferentes. No gráfico 10, o eixo vertical esquerdo registra os crimes de extorsão e o eixo vertical direito os crimes de roubo. Entre os meses de ago/2008 e mar/2009, o registro do crime de extorsão salta de 139 para 334, um aumento de 240%, enquanto o crime de roubo se manteve estável. Os registros de extorsão têm queda brusca após seis meses de alta. Deve-se considerar que o número absoluto de registros de extorsão é muito inferior ao número absoluto de roubos, o que traz limitações a análise. De toda forma, é observável comportamento atípico no ano de 2008, o que é coerente com a hipótese de reclassificação de roubos sendo registrados como extorsão.



Gráfico 10 – Cruzamento dos dados históricos dos crimes “extorsão” e “roubo” na RMBH
 Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do CINDS, baseados no Armazém REDS

O súbito crescimento do crime de extorsão iniciou-se um mês antes da implantação do Prêmio por Produtividade. Esse comportamento é coerente com a hipótese de reclassificação de roubos para extorsões, evidenciadas nas entrevistas. No entanto, a queda brusca seis meses após o fenômeno pode indicar a implantação de algum tipo de controle adicional que freou a situação.

Outra hipótese muito comentada nas entrevistas é a reclassificação de tentativas de homicídio, sendo registradas como lesão corporal. A análise do gráfico 11 é reforça a hipótese de que a classificação existiu. O eixo vertical esquerdo contém os dados de homicídios tentados. O eixo vertical direito contém os dados dos crimes de lesão corporal. Novamente, o comportamento se inicia após a pactuação de metas globais de criminalidade, mas anteriormente à implantação da remuneração variável. Talvez um maior rigor na cobrança de metas tenha incentivado um comportamento desviante de algum comandante local já antes da implantação do Prêmio por Produtividade.

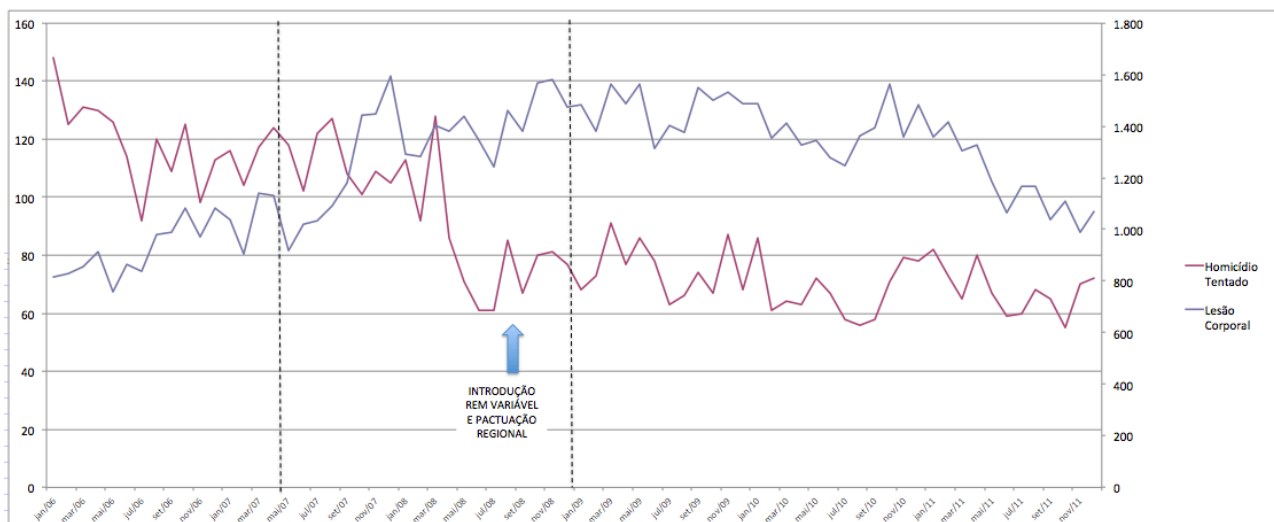


Gráfico 11– Cruzamento dos dados históricos dos crimes “homicídio tentado” e “lesão corporal” na RMBH
Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do CINDS, baseados no Armazém REDS.

Finalmente, esta pesquisa cruzou os dados de homicídios com os dados de encontro de cadáver, para avaliar possível reclassificação, conforme sugerido em algumas entrevistas. Os dados obtidos e expressos no gráfico 12 não confirmam esta hipótese.

Para analisar este caso, escolheu-se estudar os dados apenas do município de Belo Horizonte. Isso porque, além do sistema REDS, os dados de homicídio em BH são revisados pela Divisão de Crimes contra a Vida da Polícia Civil, o que aprimora a qualidade da informação e permite uma análise mais robusta.

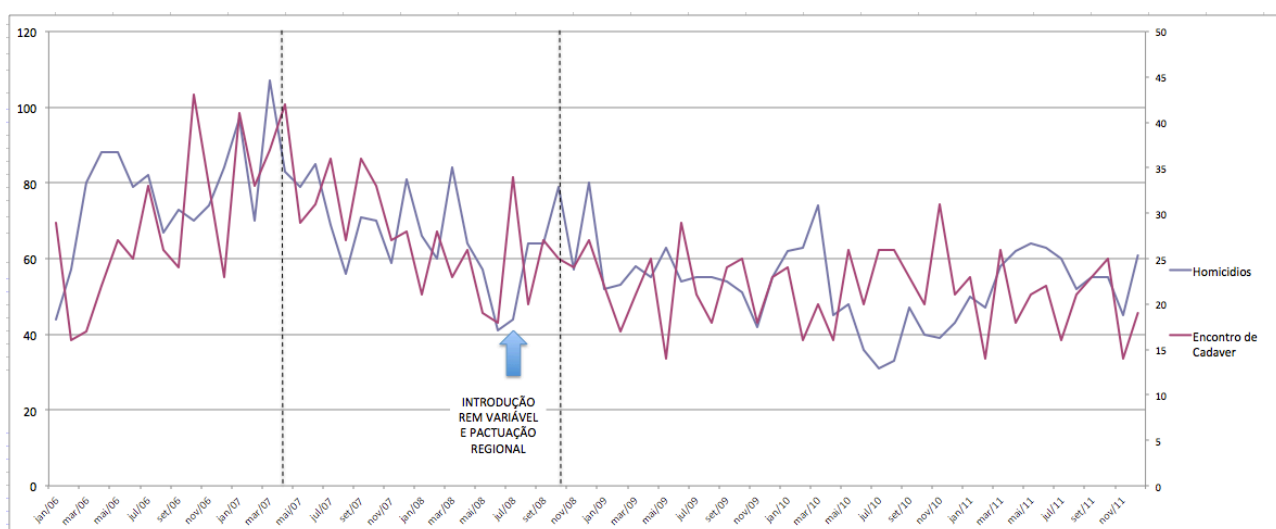


Gráfico 12 – Cruzamento dos dados históricos dos crimes “homicídio” e “encontro de cadáver”
Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do CINDS, baseados no Armazém REDS e na DCCV/PC.

O eixo vertical esquerdo representa os casos de homicídio e o eixo vertical direito representa os casos de “encontro de cadáver”. Observa-se que o comportamento dos dois registros é relativamente uniforme na série histórica e não há efeito aparente no período em que é introduzido o Acordo de Resultados e o Prêmio por Produtividade. Portanto, neste caso em particular, as evidências obtidas pelas entrevistas não foram confirmadas pelos dados analisados.

Portanto, das quatro hipóteses de reclassificação estudadas, três foram reforçadas a partir dos dados e uma foi refutada.

Os dados de crimes, analisados em conjunto com os dados qualitativos, entrevistas e reportagens, reforçam a hipótese de que houve reclassificação.

Entretanto, dos três casos em que se confirmou a reclassificação, em dois deles observa-se que o fenômeno começou a ocorrer antes da implantação do Prêmio por Produtividade, o que pode indicar que a introdução da remuneração variável não é o mais importante fator explicativo para a reclassificação. O fenômeno da reclassificação parece ser consequência de um conjunto de incentivos do qual a remuneração variável faz parte.

Não é possível estimar com precisão a intensidade da reclassificação, mas é possível observar que não se trata de um conjunto de casos isolados. A reclassificação é suficientemente relevante uma vez que alterou a série histórica dos registros.

Os dados qualitativos mostram que a reclassificação não ocorre em todas as unidades da Polícia Militar. Na maioria das unidades da PM visitadas, havia a preocupação de não distorcer as ocorrências.

O comando orienta para não distorcer as estatísticas. Essa preocupação aumentou após denúncias de manipulação, hoje é mais rigoroso.
Tenente da PM, coordenador de policiamento de Cia.

Olha eu orientei de forma que, na dúvida, é para discutir com o delegado a melhor classificação para a ocorrência. De fato, existe uma discussão filosófica entre roubo e extorsão. Mas em nenhum momento a recomendação é maquiagem as ocorrências.
Tenente Coronel PM, comandante de batalhão.

Na entrevista, o Comandante-Geral foi questionado sobre a possível reclassificação.

No geral a classificação é feita acertadamente. Tem alguns desvios que podem acontecer? É por isso que o sistema tem que ser auditado, a ocorrência tem que ser auditada. Tem o CINDS pra isso. Lá tem PM, PC e CBM. Agora, você falar que o sistema é ruim, que está tendo maquiagem de dado, não tem isso. O policial não aceita não. Porque que deu isso nessa ocorrência? (Estava se referindo ao caso do 34o. Batalhão). Por quê o Tenente Coronel disse pra ele: não coloca tentativa de homicídio não, coloca lesão corporal. E o policial disse: opa! Eu acho que isso não é lesão corporal não, é tentativa de homicídio. Para eu me salvar eu vou colocar aqui que a ordem é do comandante. Porque o cara não segura não, ele não se responsabiliza com essas coisas.... se chegar e dar a ordem ao policial, ah isso aqui não é roubo não, é furto. Você acha que ele coloca lá? Não coloca não. Porque ele não tem esse entendimento completo. Ele acha que aquilo ali é o definitivo. E ele sabe que aquilo ali é uma notícia crime. E a Polícia Militar tem competência para dar essa notícia do crime. Se ele der essa notícia de forma errada, se ele fraudar isso aqui, ele tem responsabilidade. A orientação é ele classificar como ele entender. Agora, se ele tiver dúvida, consulta. Tem um oficial de serviço 24hs ao lado de um delegado no centro de comando pra isso. Eu não vejo problema, distorção nisso. As pessoas que comentam isso dentro do próprio sistema é pra desmantelar, desacreditar isso que está sendo feito. Isso é muito ruim. Ninguém quer controle. [...]

Coronel PM, núcleo estratégico.

Durante a fase de pesquisa foi descoberto que o CINDS, centro responsável pela estatística de segurança pública, havia publicado orientação normativa aos policiais sobre o correto preenchimento de boletins de ocorrência. A orientação, chamada de *Boletim Técnico 01/11 CINDS/DAOp*³², publicada no Boletim Interno da Polícia Militar, orienta os policiais sobre o preenchimento do REDS especificamente nos crimes de lesão corporal, furto, roubo, extorsão, homicídio tentado e consumado e encontro de cadáver. A data da publicação é de 14 de fevereiro de 2011, portanto anterior às publicações e denúncias da imprensa sobre o tema.

A leitura do documento evidencia que a Polícia Militar já havia identificado o crescimento atípico de registros e estava preocupada em corrigir e orientar os policiais. O item 3.1. do documento orienta o policial sobre a diferença entre lesão corporal e homicídio tentado:

A lesão corporal não deve ser confundida com a tentativa de homicídio, uma vez que nesta há a intenção de matar e naquela há a intenção apenas de ofender a integridade física ou a saúde da vítima, ou seja, de ferir, machucar;

[...]

Por outro lado, o crime de lesão corporal é definido como qualquer dano ocasionado por alguém, sem a intenção de matar, a integridade física ou a saúde (fisiológica ou mental) de outrem. Ou seja, é completamente diferente do entendimento da tentativa de homicídio, onde existe a intenção de matar. (BOLETIM TÉCNICO 01/11 CINDS/DAOP – BOLETIM INTERNO DA PM, 2011).

³² DAOp – Diretoria de Apoio Operacional da Polícia Militar.

O item 5.1. versa especificamente sobre os registros de encontro de cadáver. O texto alerta “os dados estatísticos nos mostram que os números de ocorrências descritas como encontro de cadáver tem aumentado significativamente” e orienta os policiais a preencherem corretamente o boletim de ocorrência.

[...] a ocorrência de Encontro de Cadáver/Feto “consiste no encontro de cadáver, quando NÃO HÁ³³ evidência de crime. Se houver qualquer sinal de violência, excluída a possibilidade de suicídio, a ocorrência será codificada como homicídio”. Todos os militares deverão cumprir fielmente as recomendações, observar as características peculiares para o registro de encontro de cadáver, além de buscar informações complementares junto aos peritos criminais presentes, quando possível, a fim de reduzir os equívocos. [...] (BOLETIM TÉCNICO 01/11 CINDS/DAOP – BOLETIM INTERNO DA PM, 2011).

As 46 entrevistas realizadas e outros métodos de pesquisa utilizados neste trabalho indicam que a reclassificação de crimes é um fenômeno relevante e real, porém localizado em algumas áreas. Não foi observada evidência relevante de que tenha havido uma ordem institucional para que houvesse manipulação.

Não acho que tenha tido orientação do comando para fraudar os dados. Mas é aquela questão: especialmente na PM, você cobra tanto, não aceita o resultado negativo, e aí as pessoas vão fazer qualquer coisa para te mostrar um resultado positivo...
Gestor da política de integração, SEDS.

Por outro lado, e mais importante, um conjunto de cuidados deixaram de ser tomados e acabaram por permitir que comportamentos desviantes de alguns comandantes compromettesse a qualidade dos dados estatísticos.

Outro fator que contribui para que a reclassificação seja possível é a complexidade do sistema informatizado de registro de ocorrências. Deve-se esclarecer que a análise e contabilização dos crimes em Minas Gerais são feitas com base nos dados do sistema REDS (Registro de Eventos de Defesa Social). O REDS é um sistema novo, implementado a partir de 2005, e que unifica os registros de ocorrências da Polícia Militar e Polícia Civil. Estima-se que aproximadamente 95% dos registros são feitos pessoalmente por policiais militares, enquanto que os 5% restantes são feitos por policiais civis, em decorrência de flagrante ou crimes que são apreciados pelo Delegado de Polícia.

³³ Grifo do texto original.

Portanto, geralmente, é o próprio policial militar que efetivamente usa o sistema informatizado e registra a ocorrência a partir de sua visão preliminar do fato. Obviamente, esse registro pode ser modificado pelo Delegado de Polícia a partir da investigação. Teoricamente, o fato também pode ser revisto quando da interpretação do Ministério Público ou quando o processo foi julgado pela Justiça. Mas esse argumento não se sustenta no caso em análise. Em primeiro lugar, apenas um pequeno percentual é efetivamente investigado pela Polícia Civil. Em segundo lugar, a possível revisão pela Polícia Civil, Ministério Público e pela Justiça não altera o registro REDS. Assim, o registro preliminar e imperfeito feito pelo policial militar é, na maioria das vezes, o registro definitivo do crime para fins de estatística oficial. E, assim, o treinamento insuficiente e a complexidade do sistema, destacado por diversos entrevistados, compromete a qualidade dos dados.

Embora tenha sido reconhecido como pioneiro e referência nacional no seu nascedouro, o REDS é considerado por especialistas como um sistema completo, porém complexo, pesado, lento e de difícil utilização, exigindo treinamento específico. O sistema ainda é prejudicado pela má qualidade da conexão de internet das unidades policiais. Assim, a complexidade do REDS e o treinamento insuficiente aos policiais são mais um componente do conjunto de incentivos que acabou por contribuir para a ocorrência do fenômeno da reclassificação de crimes em Minas Gerais.

Como você pega 45.000 pessoas e ensina eles como classificar ocorrências?
O sistema acaba induzindo ao erro e aí você tem uma bagunça. Aparecem alguns policiais mal intencionados e usam o sistema para burlar dados.
Especialista em segurança pública

Finalmente, cabe destacar outra importante salvaguarda não utilizada no caso mineiro. As estatísticas de segurança pública não são acompanhadas e auditadas por uma instituição externa que possa garantir a fidedignidade dos dados. Desde 2004, a Fundação João Pinheiro foi contratada para publicar oficialmente os dados estatísticos da segurança pública em Minas Gerais, na forma dos Boletins de Informações Criminais (BICs) trimestrais e dos Anuários de Informação Criminal.

Ocorre, porém, que mesmo após insistentes e repetidas solicitações, os pesquisadores da instituição não obtiveram acesso às bases de dados primários do REDS.

Eu pedi várias vezes acesso ao Sistema Transacional do REDS. Isso inclusive estava no contrato, tem uma cláusula específica disso. Esse contrato começou em 2007/2008 e foi renovado já duas vezes e nós nunca tivemos acesso as bases de dados. Por isso, paramos de fazer as estatísticas. Não terá anuário em 2011 uma vez que não temos acesso às bases de dados. Até o Estado ter acesso às bases transacionais eu não vou cancelar as estatísticas.

Especialista em segurança pública.

Assim, os dados estatísticos da segurança pública estão confiados ao CINDS, centro integrado que reúne PM, PC, CBM e SEDS. Entretanto, como o CINDS está ainda em processo de consolidação, não é um equívoco dizer que os dados estatísticos bem como suas regras, filtros e minúcias estão sob guarda da Polícia Militar.

A análise dos resultados deste trabalho permite afirmar que a reclassificação de crimes em Minas Gerais não tem uma única causa. É, na verdade, o resultado de um mecanismo e de uma estrutura de incentivos que estimulam e, ao mesmo tempo, não criam obstáculos para a ocorrência do fenômeno. A Figura 11 sintetiza os fatores que permitiram a emergência desse fenômeno em Minas Gerais.

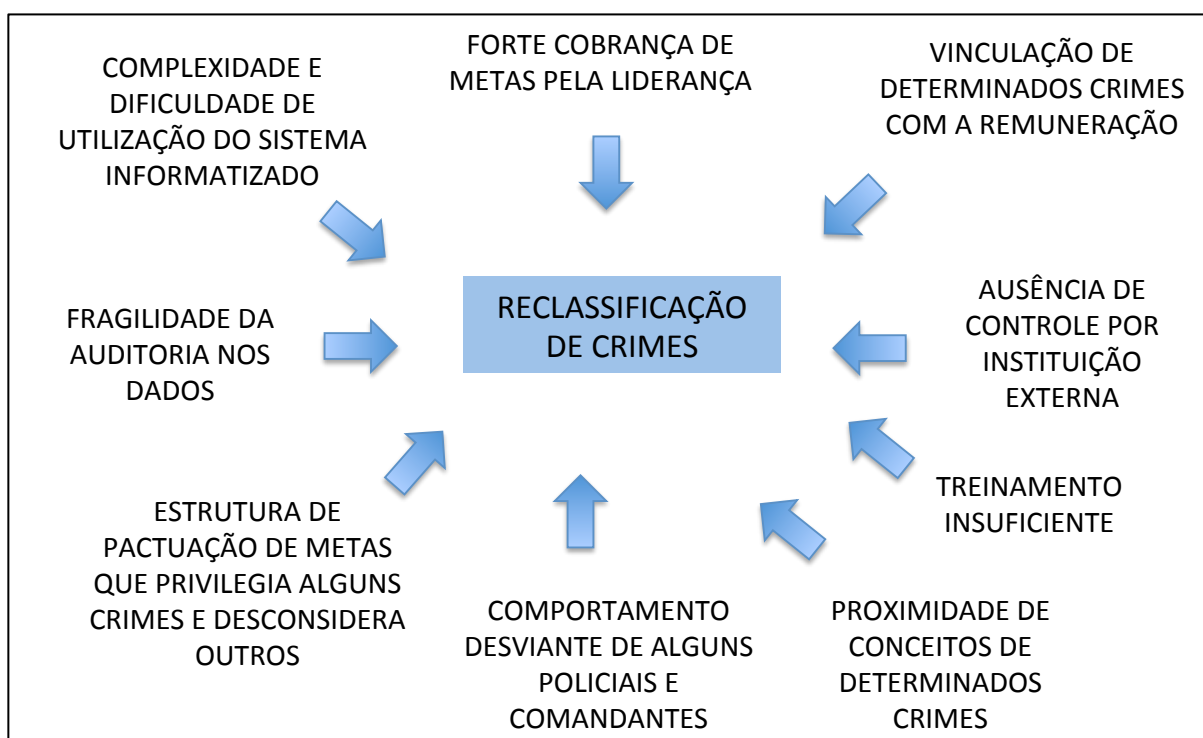


Figura 11 – Mecanismo e estrutura de incentivo que gera reclassificação de crimes

Fonte: elaboração do autor

Apesar da existência de casos em que se possa atribuir a reclassificação à ação de policiais ou comandantes locais mal intencionados, é importante destacar que uma parcela da reclassificação pode ter origem na dúvida concreta do policial na ponta. Considerando que os conceitos que separam um crime do outro são próximos, antes mesmo do sistema de metas já havia, no dia a dia, dúvida do policial sobre um caso que seria roubo ou extorsão, por exemplo. Existe, de fato, um percentual de crimes onde a dúvida e a ambiguidade da classificação é real.

Em situações comuns, onde metas e remuneração variável não estão presentes, crimes com dificuldade de classificação continuam ocorrendo e policiais tomam decisões de classificá-los de forma preliminar e precária, mesmo que tenham dúvidas sobre como fazê-lo. É óbvio que, mesmo nesse ambiente sem os incentivos, existe um conjunto de crimes que são classificados de forma pouco precisa, em razão da dubiedade natural e do ambiente de incerteza que permeia uma decisão entre, por exemplo, uma “tentativa de homicídio” e uma “lesão corporal”, entre um “roubo” e uma “extorsão”. Ocorre que, num ambiente com incentivos tão fortes, como no caso mineiro, mesmo um policial atento às regras poderia reclassificar aquele percentual em que tem dúvida de forma a facilitar o cumprimento de sua meta institucional. Neste caso, deve-se avaliar com serenidade antes de atribuir sempre à má fé a alteração da classificação. O que dizer de um policial que tem dúvida no dia a dia por um lado, e por outro, tem fortes incentivos para classificar de determinada forma?

Portanto, essa pesquisa observou que o fenômeno da reclassificação de crimes é resultado de uma estrutura de incentivos e da ausência de obstáculos e tem vinculação com a dúvida conceitual, comum no dia a dia, e com o comportamento desviante de alguns policiais e comandantes locais. Qual a parcela da reclassificação deve ser atribuída a uma dúvida cotidiana e qual parcela deve ser atribuída ao comportamento desviante? As evidências coletadas não são suficientes para responder a essa pergunta.

Finalmente, não é correto dizer que a reclassificação de crimes é um fenômeno que ocorre no apenas âmbito da Polícia Militar. Boa parte da estrutura de incentivos mencionada anteriormente tem contribuição decisiva da SEDS, especialmente no tocante aos sistemas de informação, qualidade das estatísticas e estrutura de pactuação. É um fenômeno que afeta todo o Sistema de Defesa Social do Estado.

7.4.4. O impacto no processo de integração das polícias

Dois aspectos merecem destaque em relação ao impacto do Acordo e do Prêmio para a política de integração. Em primeiro lugar, conforme já relatado, a pactuação de metas de criminalidade e a responsabilização das duas polícias (PM e PC) sobre estes indicadores gerou reflexões sobre o papel da Polícia Civil. A ideia de responsabilizar a Polícia Civil pela redução do crime não parece, de fato, ter sido compreendida pela organização de forma geral.

A dificuldade é das instituições entenderem o papel de cada uma. A Polícia Civil a gente observa que às vezes eles não se sentem responsáveis pelos indicadores de crimes violentos e homicídios, quando na verdade eles tinham que participar. O papel da PC não pode ser simplesmente de uma instituição que atua com papel retrospectivo daquele crime que já aconteceu. A visão tem que ser preventiva. Investigação voltada a prevenção... Mas acaba que eles deixam isso por conta da PM...

Coronel PM

Em segundo lugar deve-se destacar o impacto do Acordo e do Prêmio para a prática do IGESP. O IGESP, enquanto metodologia de integração operacional local, foi influenciado pelo Acordo de Resultados de duas formas: de um lado, o Acordo incentivou o estabelecimento de metas locais de redução de crimes. E, de outro, dificultou o entendimento da dinâmica local da criminalidade em função da existência de metas já definidas.

Existe uma supervalorização daqueles eventos criminais que fazem parte do AR, das metas que tem que ser cumpridas. Em determinadas localidades, o crime violento contra o patrimônio não é problema. O que é problema naquela localidade é um crime não violento como ameaça ou furto. Qual é a consequência prática disso? Se o gestor é cobrado por isso ele acaba deixando de lado um tipo de policiamento que poderia solucionar aquele problema. Numa reunião do IGESP você enxerga isso de maneira mais clara. As reuniões do IGESP há muito tempo deixaram de ser uma reunião de solução de problemas locais e passaram a ser uma prestação de contas e um monitoramento dos crimes que foram acordados pelo governo. Isso fica muito claro quando você assiste uma reunião dessas. Eu fui assistir a uma reunião e o mediador começou a reunião dizendo que era uma reunião de prestação de contas. E aí você vê uma deturpação do modelo. Qual é o modelo do IGESP? Solucionar problemas locais na lógica territorial. Crime em geral não é problema. A concentração da incidência de alguns crimes naquela área é reflexo de um problema. A lógica do IGESP é atacar esse problema. [...] Então essas reuniões do IGESP seriam para você discutir soluções para atacar o que a gente chama de problema. O que o que vemos hoje? A gente vê o monitoramento dos crimes. Mas, crime é consequência. [...] Eu acho que a lógica do Acordo de Resultados foi maléfica para o desenho do IGESP.

Especialista em segurança pública.

A estrutura de pactuação de metas previa que cada região tivesse metas distintas, mas com indicadores iguais. Isso significa que seria foco de todos os homicídios e crimes violentos, por

exemplo, com metas (números) a serem alcançadas variando de região para região. Entretanto, essa lógica parte do pressuposto de que o foco em crimes violentos é algo que deve permear todo o Estado, o que, na visão de alguns especialistas, não é verdade.

O Acordo incentiva a focar naquilo que as vezes não é prioridade. A gente tem que pensar mecanismos para corrigir isso, por exemplo, trabalhar com metas locais. Isso é altamente possível e não é difícil. Vamos pensar em Norte de Minas, por exemplo, é uma reunião em geral plana. Então bicicleta é um meio muito utilizado. Nesses grandes centros, o furto ou roubo de uma bicicleta é muito mais preocupante para aquela população do que o roubo a mão armada. Em Poços de Caldas, por exemplo, o homicídio não é problema, é o roubo de veículo. [...] Então se o problema local é furto de bicicletas eu poderia gastar meu esforço para criar estratégias para enfrentar esse crime. Porém, eu sou cobrado a controlar uma série de eventos criminais que acontecem pouco e aí eu preciso de um esforço muito maior para atacar eles.
Especialista em segurança pública.

Uma crítica recorrente é que o Acordo teria que priorizar com mais precisão as distintas realidades locais do fenômeno da criminalidade.

Quando você coloca um crime de forma comum em todos os 853 municípios, você pode estar canalizando um esforço que não é a realidade daquela determinada realidade. Você tem em torno de 600 municípios pequenos, que estão na mão de sargentos, em que a criminalidade não se resume só em homicídios, crimes violentos, crimes violentos contra o patrimônio. O que incomoda a população naquela região é outra coisa: furto, pequenos delitos, crimes de menor potencial ofensivo.
Tenente Coronel PM, núcleo estratégico.

Agora... o comandante local tem que perceber que existem outras prioridades além das metas pactuadas, já que furto de veículos e arrombamento de comércio e residências, por exemplo, não fazem parte da meta.
Coronel PM, chefe de Região Militar.

7.4.5. Avaliação global

Na Polícia Militar os efeitos não previstos e negativos foram mais intensos do que nas outras instituições. Ainda assim, a avaliação geral dos entrevistados é de que o processo foi mais positivo do que negativo.

Acho que trouxe um ganho enorme, principalmente para criar uma responsabilidade dos servidores para com os resultados gerais da segurança pública. Isso trouxe uma mudança de cultura. A PM é sozinha responsável pelas taxas de homicídio? Não. Mas o que a gente quis passar é que o policial militar tem que se sentir responsável pelos homicídios que acontecem. [...] Eu lembro que numa reunião, um coronel me disse “Coronel, aqui parece que cada cara que morre nós somos responsáveis sozinhos por isso.” Ai eu disse: você tem que se sentir responsável mesmo. Porque isso faz com que você tenha mudança de atitude em cima do fenômeno da

criminalidade. Se não fica muito comum “ah mais um morreu!” e aí ninguém tem responsabilidade com isso. A Polícia Civil também tem responsabilidade, Judiciário, Ministério Público, aí vem nas raízes do problema, falta educação, falta investimento [...] Acho que criou uma responsabilidade interessante.
Coronel PM, núcleo estratégico.

7.4.6. Síntese dos efeitos organizacionais observados na Polícia Militar

A figura 12 apresenta uma síntese dos principais efeitos organizacionais observados pela pesquisa no âmbito da Polícia Militar

Em suma, observou-se que a pactuação do Acordo de Resultados e a remuneração variável gerou: a) o foco, a priorização e a mobilização da instituição em direção as metas pactuadas; b) o fortalecimento da cobrança de resultados; c) a maior capitalização e difusão do conceito e da lógica de resultados d) a criação de incentivos para efeitos negativos, contribuindo para a prática da reclassificação de crimes.

Novamente, ressalta-se que devido à limitação de espaço, não é possível demonstrar todos os mecanismos, estruturas e efeitos na figura. Ela sintetiza a lógica principal de uma maneira mais didática.

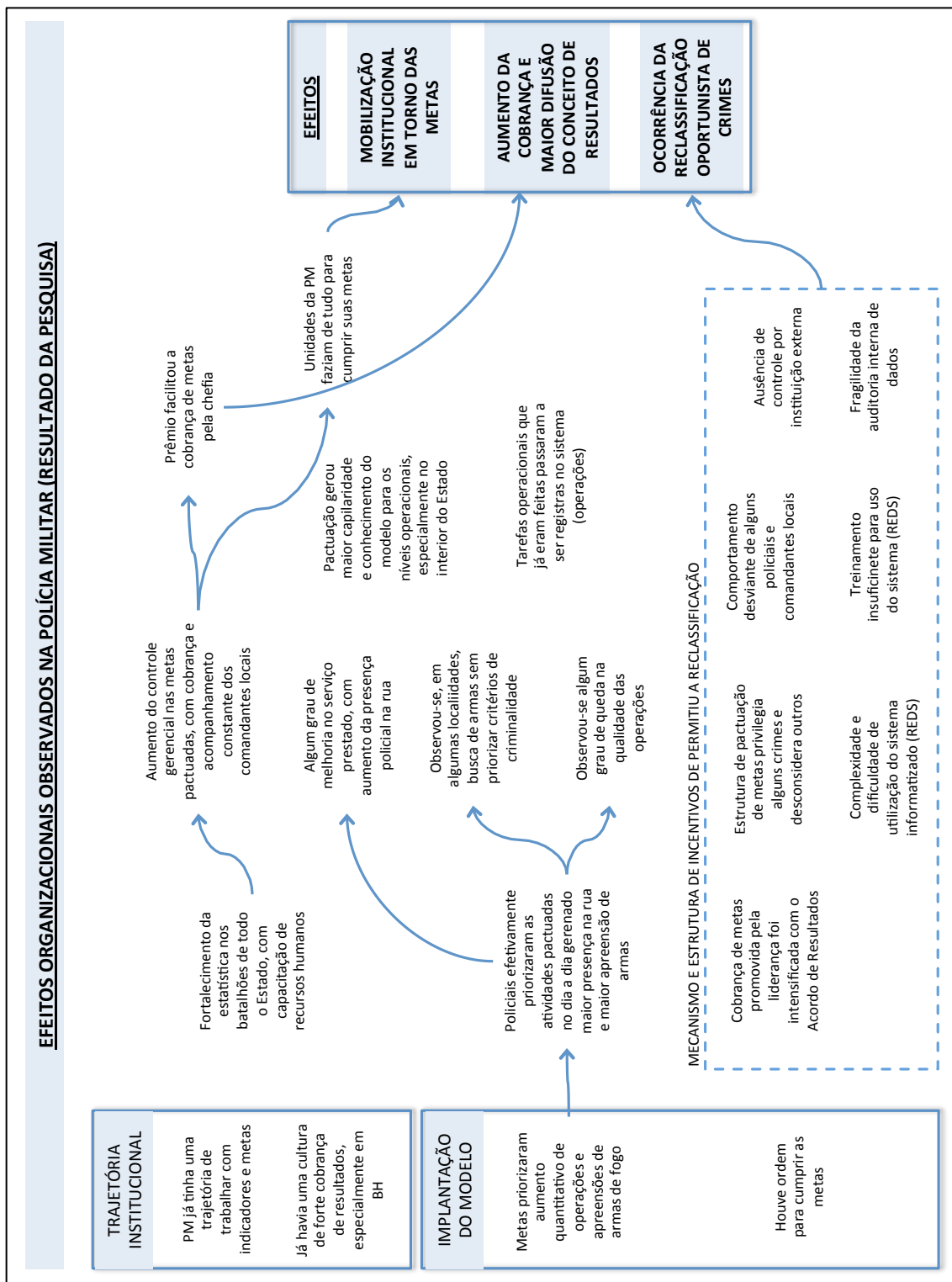


Figura 12 – Efeitos organizacionais observados na Polícia Militar
 Fonte: Elaboração própria.

7.5. Análise dos efeitos no Corpo de Bombeiros Militar

7.5.1. Elementos de trajetória institucional

O Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais acaba de comemorar seu centenário. Fundado em 1911, o CBM tem atualmente cerca de cinco mil militares na ativa, e unidades operacionais em 48 municípios mineiros. Algumas mudanças recentes marcaram sua trajetória institucional e deram novos caminhos à corporação.

Até 1999, o Corpo de Bombeiros fazia parte da Polícia Militar em Minas Gerais. A instituição ganhou autonomia há apenas 13 anos, e agora tem seus próprios oficiais, regulamentos, orçamento e estrutura de comando. Do ponto de vista operacional, a corporação tem dois focos de atuação: o maior deles e que envolve mais militares é o atendimento a emergências, envolvendo sinistros, resgates e salvamentos. Outro foco é a atividade preventiva. Desde 2001, uma nova Lei Estadual deu autonomia ao CBM para estabelecer regras e fiscalizar imóveis, indústrias e quaisquer tipos de benfeitorias no que diz respeito às normas de prevenção de incêndio e pânico.

Em 2004, um incêndio na cidade histórica de Ouro Preto demonstrou a fragilidade do Corpo de Bombeiros. Equipamentos antigos e desgastados inviabilizavam a atividade de combate a incêndio. O Governo então conduziu a aprovação da Taxa de Incêndio na Assembleia Mineira, que institui um valor a ser pago por empresas a título de contribuição para a prevenção.

No início, esses recursos foram repassados para a corporação e hoje o CBM conta com equipamentos atualizados e veículos de resgate em boas condições.

Do ponto de vista da identidade organizacional há ainda pontos nebulosos, como por exemplo, a relação com a Defesa Civil Estadual (CEDEC), subordinada a outro órgão autônomo (Gabinete Militar do Governador) e que tem atribuições próximas às do CBM.

De toda forma, o Corpo de Bombeiros tem alto nível de aprovação e prestígio na comunidade e seus membros, conforme se observará nas entrevistas, têm na missão de salvar vidas um forte guia para suas ações.

7.5.2. Efeitos organizacionais

O impacto do Acordo de Resultados e do Prêmio no Corpo de Bombeiros tem alguma semelhança com o caso da Polícia Civil. Melhorou significativamente a produtividade, criou uma cultura de resultados, incentivou uma série de mudanças nos processos internos porém, curiosamente, não gerou efeitos perversos. Compreender os motivos disso é algo que traz um aprendizado para processos futuros.

O Corpo de Bombeiros, além de compartilhar metas de redução do crime com a PM e PC (algo que tem pouco a ver com a atividade fim da instituição), pactuou dois indicadores específicos: reduzir o tempo de resposta a emergências e reduzir o tempo de análise do processo de segurança contra incêndio e pânico (PSCIP), necessário para abrir uma empresa ou regularizar uma instalação de um imóvel.

Antes do Acordo, não havia a cultura de se trabalhar com estatísticas, indicadores e metas na corporação. Inclusive, houve uma dificuldade inicial em se estabelecer as primeiras metas da instituição, uma vez que não havia uma série histórica confiável.

A grande mudança que houve é que não existia uma cultura na organização em trabalhar com indicadores. Num primeiro momento nós tivemos até dificuldade em elencar quais indicadores que seriam pactuados no Acordo. Então nós fizemos reuniões com o Alto Comando do Corpo de Bombeiros, em que coletamos sugestões de indicadores, não existia histórico, a gente tinha dificuldades em até sugerir um indicador, em função de que não havia histórico. E eu vejo que isso trouxe um resultado de que muitos oficiais começaram a pensar sobre isso. Vários estudos foram realizados, inclusive sobre indicadores voltados a atividade do bombeiro militar, coisa que eu acredito que até então não existia. Então eu acredito que houve um fomento do estudo e do pensamento interno da corporação.
Coronel BM, núcleo estratégico.

A primeira mudança que eu destaco é que passamos a ter uma preocupação em conhecer os dados sobre o CBM. E aí provocando uma quebra na cultura. Porque o CBM vem ao longo de sua história com um conceito muito característico de profissionais aquartelados aguardando o fato acontecer para que eles pudessem sair dos quartéis e ir para o atendimento.
Coronel BM, núcleo estratégico.

Antes do Acordo, havia o registro de atendimentos nos quartéis, em geral, feito manualmente. Mas esse tipo de estatística não era analisado ou utilizado para subsidiar decisões.

Antes tinha mais uma abordagem estatística, de contabilizar as coisas. Então em função do Acordo, a gente tá realmente buscando extrair informações dessa

estatística, outros indicadores que possam melhorar a efetividade da nossa prestação de serviços, da nossa efetividade.
Coronel BM, núcleo estratégico.

Do ponto de vista operacional, houve importantes consequências a partir da pactuação de metas. A primeira delas foi o direcionamento da atividade. As metas pactuadas deram foco e indicaram prioridades para o dia a dia dos militares.

O primeiro efeito foi um direcionamento para as ações da instituição. Ficou com mais foco de trabalho. Contudo, como você trabalha com uma atividade pública, você tem que estar em todos os locais. As atividades que a gente desempenha são muito maiores do que o acordado. Mas hoje nós temos dois focos que são importantes.
Capitão BM, núcleo estratégico

Houve uma importante melhoria de desempenho e produtividade nos dois indicadores pactuados. O tempo de resposta a atendimentos de emergência teve melhora significativa no Estado. O gráfico 13 apresenta o tempo médio de resposta às chamadas de emergências no Estado em três períodos diferentes. Observa-se que, antes da primeira pactuação de metas específicas (Set/08), o tempo médio era de 13 minutos. No primeiro esforço de redução a partir de metas, ele chegou a nove minutos. No ano de 2009, segundo ano com metas definidas, chegou a oito minutos. É necessário destacar que estes números, na visão dos entrevistados, representam, de fato, a realidade operacional.

Houve um foco na diminuição do tempo resposta em caso de risco de vida. As pessoas se dedicam mais nisso.
Sargento BM

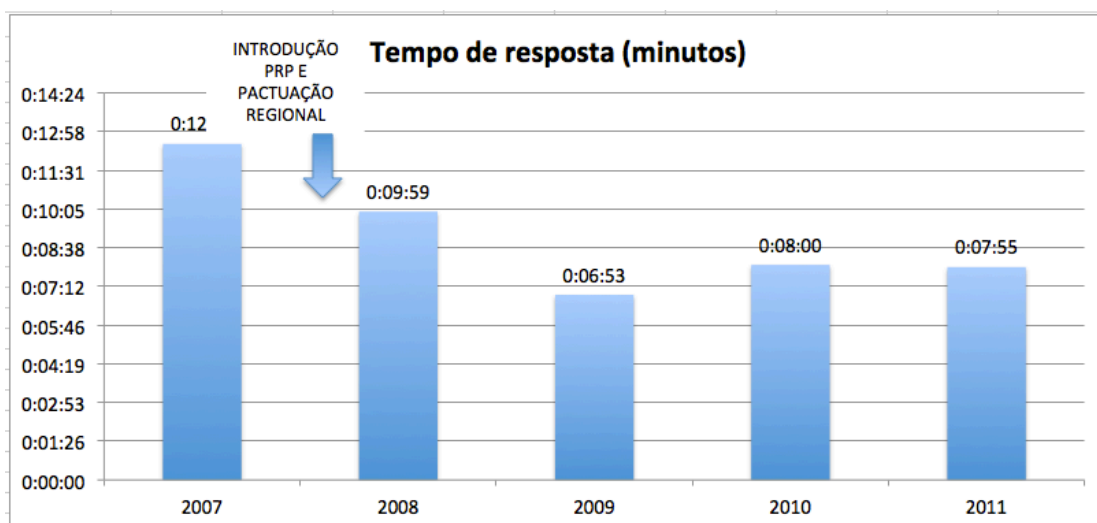


Gráfico 13 – Tempo médio de atendimento a emergências
Fonte: gerado pelo autor a partir de dados fornecidos pelo CINDS

Além da diminuição desse tempo, o que leva a consequências positivas do ponto de vista do cidadão que recebe o atendimento, é interessante perceber quais modificações internas o Corpo de Bombeiros implementou para conseguir esse resultado.

Houve mudanças de processo de trabalho decorrentes do Acordo. No caso do tempo de atendimento a emergências, hoje nós trabalhamos com estudos de portas de saídas diferenciadas. Todos os estudos na área de bombeiros dizem que a redução do tempo de atendimento emergencial é primordial para melhorar as condições de sobrevivência do acidentado. Isso é considerado desde o tempo que entra na nossa central de atendimento até a chegada da viatura no local da ocorrência. Esse deslocamento para a primeira resposta teve toda uma mudança na sua infraestrutura: 1) mudou a sistemática da central de atendimento dos bombeiros, adicionou novos atendentes, a forma de atendimento das ligações e da filtragem delas mudou; 2) no batalhão o tipo de atendimento quando envolve vítimas foi mais priorizado – já era priorizado, mas o Acordo aguçou isso; 3) você tem um trabalho de planejamento muito maior; 4) na aquisição tivemos a aquisição de viaturas menores, para deslocamentos nos centros urbanos de forma mais fácil; 5) implementação do moto-resgate; 6) disponibilização de aeronaves para um atendimento com maior número de vítimas. Isso já era feito de forma empírica, o Acordo deu o tom científico do atendimento. Nós passamos a pensar em trabalhar a informação em prol do atendimento.

Capitão BM

Antes do Acordo, o atendimento a emergências com vítimas, embora sempre priorizado, não era tratado com estatística e acompanhamento sistemático. Com a pactuação de metas, a instituição começou a estudar o tema e pensar novas estratégias para sua redução. Além da série de mudanças já elencadas, o renascimento do moto-resgate é uma estratégia que surgiu a partir da análise dos indicadores pactuados.

Um outro resultado disso foi agregar a motocicleta a nossa atividade. Porque nesse trânsito, com baixa mobilidade, a motocicleta tem condição de chegar rapidamente ao local do acidente, para dar uma primeira resposta. Então hoje a gente já leva em consideração todas as vezes que a gente vai instalar um pelotão, um posto do Corpo de Bombeiros, a motocicleta. O uso da motocicleta na atividade, principalmente na atividade de resgate, o moto-resgate. Isso até já existia esse conceito de moto-resgate, até um conceito em outros Estados. Mas havia uma resistência muito grande dentro do Corpo de Bombeiros, “ah, isso não vai dar certo”. Então, na realidade, quebrou um pouco essa resistência de forma que a atividade começou realmente a ganhar corpo depois desse indicador, porque até então não tinha moto-resgate. (...) E isso tem funcionado bem hoje. Porque é uma busca pra se reduzir esse tempo, é uma outra estratégia, uma outra tecnologia pra diminuir esse tempo.

Coronel BM, núcleo estratégico.

O acompanhamento sistemático pela liderança dos tempos de atendimentos das unidades do Corpo de Bombeiros levou a um conhecimento mais aprofundado de quais estratégias seriam mais eficazes e foram adotadas posturas pró-ativas, de cunho preventivo, como, por exemplo, estacionar viaturas em pontos de maior índice de acidentes, com foco na diminuição do tempo de resposta.

E como é que eu me encontrava nesse cenário? Primeiro, ele não era bem conhecido. Então, vamos conhecer. Então conhecido, o que está impactando? É no atendimento, é na saída da guarnição? Onde estamos falhando? Os fatos estão ocorrendo distantes da unidade. Então se tem muitos acidentes veiculares em determinados pontos, eu posso fazer o lançamento de pontos base, lançando guarnições nesses locais.
Coronel BM, núcleo estratégico.

Outra importante mudança foi o fato de que as informações geradas pelo acompanhamento sistemático começaram a ser utilizadas para o planejamento de longo prazo na instituição. Foi estabelecido que o CBM deveria apresentar no Colegiado de Integração um planejamento de expansão do atendimento da instituição, com foco para a Copa do Mundo. Todo o planejamento foi baseado na análise do tempo de resposta.

Uma contribuição imediata desse indicador é o próprio estudo da ocupação do Corpo de Bombeiros em BH e na RMBH, que foi apresentado ao Colegiado de Integração. Se não houvesse esse indicador, esse estudo não teria saído. Tanto é que o estudo é todo fundamentado no tempo de resposta, seja o tempo de resposta de uma parada cardiorrespiratória, seja no tempo de resposta de incêndio: são quatro minutos ou cinco minutos para atender. Então o estudo foi todo feito com base neste indicador. Na realidade, aquela apresentação efetivamente está se desdobrando. Houve reuniões, com representantes do município do BH. Nós temos alguns imóveis do CBM que não são utilizados, estamos tentando uma permuta de imóveis, até pra gente poder localizar aqueles pontos de acordo com aquele estudo.
Coronel BM, núcleo estratégico.

Os militares de nível operacional afirmaram nas entrevistas que, de fato, a atividade de atendimento às chamadas de emergência tem sido priorizada e acompanhada de perto. Entretanto, ao definir o indicador, o Corpo de Bombeiros fez uma escolha: os atendimentos priorizados seriam atendimentos com vítima. Esses entrariam na meta, os outros não.

Agora tem outras coisas que não tem esse foco: uma queda de árvore por exemplo, depois do chamado, a gente vai colocar gasolina, dar uma arrumada na motosserra, depois a gente vai.
Sargento BM.

A existência de metas sistemáticas para esse indicador durante três anos fez crescer a convicção de que a redução do tempo de atendimento está no limite. Diversos militares argumentam que metas maiores de redução colocam em risco a vida do bombeiro de outras pessoas, uma vez que a viatura acaba tendo de operar numa velocidade acima do razoável. O CBM tem estudado essa questão e a avaliação é que, para reduzir mais, só instalando novas bases de Bombeiros.

Nós apresentamos no Colegiado a Capilarização da RMBH e o Projeto de Redução do Tempo Resposta em BH e nós conseguimos detectar que nós não conseguíamos melhorar nossos indicadores se a gente não pensasse numa capilarização do CBM na RMBH, em função da baixa mobilidade urbana hoje. Por mais que o militar fosse célere para chegar no local da ocorrência, se a gente não pensasse na localização dos postos dos Bombeiros a gente não conseguiria melhorar esses indicadores. Então a gente detectou que a gente vai ter que mexer na localização, colocar outros postos de Bombeiros na RMBH, aumentando a capilarização pra gente reduzir o tempo de resposta.

Coronel BM, núcleo estratégico.

O outro indicador específico escolhido pelo CBM para ser pactuado no Acordo foi o tempo de análise do PSCIP. Antes uma atividade relegada à segundo plano, a tarefa foi valorizada e investimentos foram feitos e o resultado foi um importante aumento de produtividade. O gráfico 14 mostra o tempo gasto em dias antes e após o Acordo.

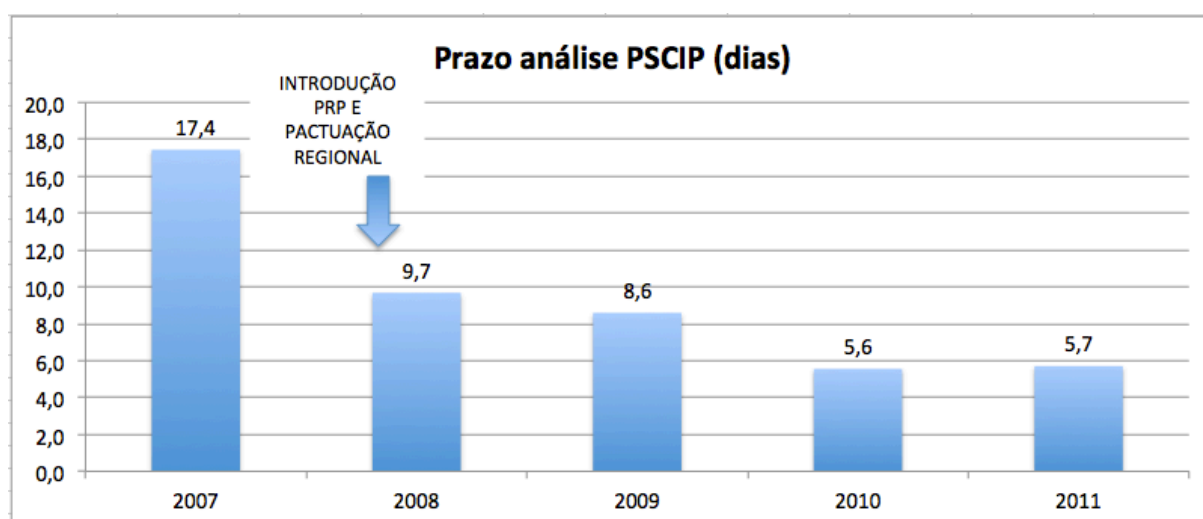


Gráfico 14 – Prazo de análise do processo de incêndio e pânico – PSCIP (média das regiões)

Fonte: gerado pelo autor a partir de dados do CBMMG

A atividade de análise de projeto de incêndio e pânico faz parte de uma atividade às vezes pouco conhecida do Corpo de Bombeiros: a prevenção. Fazem parte desta atividade as análises de projetos, vistoria em imóveis e fiscalizações, inclusive autuações com multa. Essa era uma área pouco valorizada na instituição, e a pactuação de metas no Acordo provocou uma mudança inclusive simbólica no status da área.

A área de prevenção no CBM era pouco valorizada. Ela trabalha com visitas técnicas, interdição e multa de instalações inadequadas... A sociedade não gosta tanto dela. É a ovelha negra do CBM. Mas houve uma valorização com as metas.

Capitão BM, comandante de Cia de prevenção.

Com relação ao prazo de análise do PSCIP, internamente houve uma valorização da atividade contra incêndio e pânico, uma especialização da atividade. Essa atividade, até então, não era uma atividade muito valorizada. Hoje a gente nota que houve uma mudança. O militar, quando forma num curso, um sargento, um cadete, ele busca também essa atividade. Antes ela era preterida. O indicador dessa atividade trouxe os holofotes, deu visibilidade interna para ela. Houve uma valorização interna dessa atividade, antes você valorizava mais a atividade operacional e a atividade de prevenção nem tanto. Por termos elencado esse indicador, houve a valorização desta atividade.

Coronel BM, núcleo estratégico.

A legislação estabelece o prazo de 15 dias para que o projeto seja analisado. Entretanto, o Corpo de Bombeiros estabeleceu metas mais ousadas no Acordo de Resultados.

Sabedor de um dado de que o tempo não atendia os anseios, nós passamos a perceber que o cidadão precisa ser atendido de outra forma. Então eu não quero essa questão de 15 dias úteis conforme está na Lei. Então nós tivemos que falar: olha meu amigo, tem que haver de você uma preocupação não só de fazer a análise de projeto, mas fazê-la num tempo que seja célere. Então se você fazia em 15 dias, diminua!

Coronel BM, núcleo estratégico.

Uma série de mudanças internas foram implementadas a partir da definição de meta, com o objetivo de reduzir o tempo de análise. Houve a centralização de todo o processo de análise da RMBH num único local– Centro de Atividades Técnicas (CAT), informatizou-se o fluxo de trabalho, foi incrementado o número de militares que trabalham com o tema.

Na análise, as evidências são que na RMBH o processo foi centralizado, houve uma mudança na forma de protocolar e receber o documento, além de toda tramitação dentro do centro de atividades técnicas (CAT), implementação de mecanismos de informática, softwares para melhorar o processo, dar mais agilidade e possibilitar um acompanhamento virtual do processo. O Acordo é um incentivo que faltava para isso acontecer.

Capitão BM, núcleo estratégico.

Esse indicador também nos deu o sentimento de que era necessário aumentar, em termos de números de militares que serviam nessa atividade. Isso ocorreu, porque num primeiro momento esses indicadores estavam terríveis. O atraso nesse indicador era muito grande. Então depois disso houve uma melhora significativa da resposta dessa análise, tanto é que o número de reclamações que vêm do público externo caiu muito, praticamente chegou num nível próximo de zero. Esse prazo de análise era um dos problemas do Corpo de Bombeiros antigamente, especialmente em termos de reclamação, de cobrança, era muito grande.

Coronel BM, núcleo estratégico.

A valorização e o grau de priorização gerado pela meta tiveram implicações inclusive nas escalas de férias dos militares que trabalham com a análise do PSCIP.

Nós agora vamos te acompanhar e vamos verificar, de fato, como vai ser a sua produtividade. E aí vai redundar, talvez, no planejamento de novos períodos seus de férias. Porque conforme a entrada de projetos, se a entrada for mais em janeiro, você tem aí que priorizar isso e eu vou inclusive mudar seu período de férias. Então gozar férias em janeiro é muito bom, mas você não vai poder fazer. Veja, é de fato verificar o que acontecia e o que é preciso mudar.

Coronel BM, núcleo estratégico.

A meta pactuada é tratada como prioridade, até porque uma falha no seu cumprimento afeta 3 instituições, algo que se quer evitar a todo custo.

Olha, só pra te dar um exemplo, vou falar o que aconteceu anos atrás. Época de incêndio florestal, em 2007. Estava incendiando o Estado todo. Então foi retirado militares da atividade de prevenção pra combater incêndio florestal. Resultado: esse prazo de análise do PSCIP foi para o espaço! Quando a gente foi retomar isso aqui no ano seguinte, era 40 dias de atraso, 50 dias de atraso. Hoje não acontece isso. Que comandante vai fazer isso? Hoje não se tira gente da prevenção para se combater incêndio florestal. Então, eles preservam a prevenção, porque sabem: se aumentar o prazo isso vai repercutir não é só no Bombeiro, é também na Polícia Civil e na Polícia Militar, todo sistema é prejudicado. Então eles se viram, mas mantém essa meta num bom patamar, coisa que não acontecia.

Coronel BM, núcleo estratégico.

Nenhuma unidade quer atrapalhar a meta da instituição. Quando estamos com muito projeto acumulado para análise, mandamos para a cidade Alfa e Beta (cita cidades na região com unidades do Bombeiro).

Tenente Coronel BM, comandante de batalhão.

Embora bons resultados tenham sido alcançados, eles se referem apenas à redução do prazo de análise do PSCIP. A atividade de prevenção dos Bombeiros possuiu, também, outra importante vertente: a vistoria de instalações. E essa atividade ficou fora das metas.

Mas por ter este foco, às vezes eu deixo de pensar em ações que são importantes. Ao falarmos em tempo de análise de processo, ele é apenas um item da prevenção. Mas a vistoria que também é uma atividade típica desta área, não tem, às vezes, a mesma importância.

Capitão BM, núcleo estratégico.

Assim como no caso do tempo de atendimento a redução de tempo da análise de projeto alcançada se deu em virtude de mudanças de estratégias, processos e aumento no quantitativo de pessoal. Entretanto, essa redução estaria próxima ao limite, para que a qualidade não seja afetada.

Quando a gente pensa em indicador, a gente pensa em diminuir, diminuir, diminuir. Aí entra o viés da qualidade. A legislação fala em fazer a análise em 10 dias, nós já atingimos 8,6, estamos dentro do que a lei nos determina e como essa diminuição do tempo é um trabalho técnico e que requer cautela a gente tem que trabalhar agora a questão da qualidade. Diminuir o tempo trará prejuízo para a qualidade? Essa é a grande pergunta. A análise hoje que o setor faz é que não é viável diminuir o tempo, porque você precisa de um parâmetro de qualidade muito bom, sob a pena de você autorizar um empreendimento que não teria o sistema preventivo adequado, por pressa...

Capitão BM, núcleo estratégico.

É interessante observar que a análise de metas e identificação de limites máximos em cada indicador, no Corpo de Bombeiros, é sempre combinada com a preocupação com a qualidade. E isso é muito evidente nas entrevistas.

Talvez uma razão para este comportamento seja o senso de missão presentes nos bombeiros entrevistados. A noção de que o trabalho do bombeiro é salvar vidas sobrepõe toda a atitude cotidiana, destacando-se como um dogma orientador da atividade. Quase todos os bombeiros entrevistados, em algum momento da conversa, fizeram questão de destacar que o objetivo do seu trabalho é, antes de tudo, salvar vidas.

7.5.3. Efeitos do Prêmio por Produtividade

Quando questionado se há efeitos negativos do prêmio, a resposta abaixo é uma boa síntese:

Não, não tem efeitos negativos. Porque, principalmente na profissão de bombeiro, a gente tem um ideal maior. Querendo ou não, esse ideal maior é que faz as pessoas trabalharem. Quando você trabalha na rua você já tem a resposta, a retribuição de pronto: é a pessoa que te agradece, pessoas que você atende que não têm condição nenhuma, você é a única esperança que restava pra ela, as pessoas choram quando você chega, agradece... Isso para o bombeiro por si só já é um prêmio.

Capitão BM, núcleo estratégico.

Essa firmeza e essa convicção na missão institucional talvez estejam por trás da inexistência de efeitos perversos no CBM.

Eu não vejo efeitos negativos não, eu vejo só efeitos positivos e acho que tem que se ampliar.

Coronel BM, núcleo estratégico.

As maiores críticas recaem sobre o Prêmio por Produtividade. Em geral, o Acordo de Resultados é bem visto e bem avaliado. Mas o Prêmio sofre críticas de muitos militares.

O Acordo eu acho muito benéfico, agora a remuneração variável ela causa um estresse muito grande dentro da instituição. É pagar para fazer uma atividade que já é sua atividade. Eu não consigo ver isso como ponto positivo. Como se as pessoas trabalhassem para um motivo meramente financeiro. Acho que o enfoque que é dado é errado. Tudo isso, tudo o que a gente alcança é pormenorizado quando se fala no pagamento. O pagamento é mais importante que todos esses benefícios que a gente acaba falando. O efeito prático é que fica um zum zum zum na instituição, tem que pagar, quando vai pagar, etc. Só boatos. O efeito negativo nós só vimos quando falou que não vai pagar.

Capitão BM.

A pergunta “com o Prêmio, você aumenta seu esforço no dia a dia?” era sempre feita em todas as entrevistas. E o resultado continuava sempre o mesmo. Para profissionais engajados e que gostam do que fazem, o Prêmio faz pouca diferença.

O Prêmio não faz nenhuma diferença porque você faz o serviço que você gosta.
Subtenente BM.

Agora, receber a mais é ótimo para todo mundo, todos querem isso. Agora eu não acho que é isso que move as pessoas a trabalhar.
Capitão BM, núcleo estratégico.

Em 2011, o sistema de metas e remuneração variável passou por uma situação diferente e, como já dito anteriormente, o prêmio não foi pago em setembro/outubro, com vinha ocorrendo nos últimos anos. As dificuldades financeiras do Estado fizeram com que ele fosse pago em duas parcelas, no início de 2012. Durante o ano, as autoridades estaduais deram declarações evasivas sobre o pagamento, deixando claro que o prêmio não estava garantido, e que dependeria da melhoria das condições fiscais do Estado. Isso gerou opiniões desfavoráveis.

Esse ano, que até agora não saiu a premiação, não teve um posicionamento do governador, do Secretário... Tem gente que comprou material de construção, fez dívida, ficou desesperado. Foi até desrespeitoso com o servidor.
Tenente BM.

Na verdade, no Corpo de Bombeiros, o efeito negativo surgiu apenas em 2011, quando se falou na possibilidade do Prêmio não ser pago. Nesse momento particular, surgiram críticas.

Não é que eu não queira receber. Mas vincular o benefício de um Acordo de Resultados somente a essa remuneração, ser o fator-chave, isso é ruim para a instituição pública. [...] Fica mais difícil harmonizar a instituição. No caso aqui do bombeiro, que as pessoas realmente gostam do que fazem, quando você cria esse vínculo financeiro e não paga fica essa força externa que desarmoniza o sistema, toda hora você fica justificando que a pessoa tem que fazer a missão dela. [...] Como é que tira esse vínculo agora? Eu não sei...

Capitão BM.

Outra crítica recorrente é a inexistência de metas para o setor administrativo. Os militares reclamam que uma parte da corporação anda “de carona” nas metas.

Tem que ter mais indicadores, pra que possamos envolver toda a corporação. Você pega aí, tempo de resposta, é da área operacional, representa uns 70% da corporação. Prazo de análise, você pega mais 10% do Bombeiro. Já a área administrativa, efetivamente, não está nem num nem noutro e todo mundo recebe o Prêmio. Então teria que ver, se repente, uma forma de envolver todos os servidores. Eu não posso dizer pela PM ou pela PC. Mas isso deve acontecer lá também. Tem uma parte da Polícia Civil que não tem nenhuma relação com inquéritos...
Coronel BM, núcleo estratégico.

Entretanto, na estrutura de pactuação do Acordo de Resultados, existe a 1^a. Etapa, que contém metas de execução de projetos prioritários, redução de gastos e outras. Ocorre, no entanto, que no processo de comunicação organizacional essas metas não foram divulgadas.

Eu tenho a impressão de que, se você fizer uma pesquisa, ninguém sabe desses outros indicadores.
Coronel BM, núcleo estratégico.

Diversos militares afirmam que, mesmo sem o Prêmio por Produtividade, cumpririam as metas propostas.

Se as metas fossem apenas uma política da instituição, sem prêmio, nós cumpriríamos. Tem a questão moral e nós somos uma instituição militar, só isso seria suficiente.
Tenente Coronel BM, comandante de batalhão,

Agora, com a meta, ela entender que o que ela fez tem um benefício maior, que toda a organização tá caminhando num sentido, que aquilo é importante. A meta fala assim: no serviço operacional é importante atender a vítima nessas e nessas condições. Isso leva todo mundo, as pessoas acreditam nisso. A meta tem um efeito maior que o prêmio. Se fosse feito um acordo e o acordo fosse o parâmetro mostrar qualidade no atendimento, de mobilizar a organização para atender a sociedade de uma forma clara e transparente, teria o mesmo efeito que a remuneração variável. Só que a partir do momento em que você paga, criou o viés de que eu só faço isso porque eu vou receber. [...] Talvez de colocasse que em vez de remuneração variável teria um dia de folga porque cumpriu a meta, teria o mesmo efeito. Mas a partir do momento em que pagou, parece que o dinheiro incorpora na vida da pessoa, ela não consegue desvincular.
Capitão BM.

Entretanto, os gestores afirmam que o Prêmio facilitou a cobrança de resultados. Ele é um importante estímulo para envolver as pessoas nas prioridades propostas.

Olha, eu teria uma certa dificuldade em separar o Prêmio do Acordo. Na cultura do

CBM eu mesmo defendi a necessidade de mudança: olha talvez o momento de se falar do Prêmio seja um momento de fazer com que seja o momento de registrar, dados sejam melhores trabalhados e depois a gente vê a meta conseguindo uma construção melhor. Mas num primeiro momento eu vi no Prêmio: é o momento de você chamar as pessoas e dar pra elas: olha isso é um incentivo para você vir com uma mudança. É uma ajuda a fazer as coisas acontecerem. E principalmente no Corpo de Bombeiros eu enxergava com algo bastante necessário porque nas organizações militares quando se fala em quebrar cultura é algo muito difícil e no CBM em particular eu via como algo com dificuldade maior pelo contexto. Então essa possibilidade de trazer as pessoas lá do interior principalmente. Então essa quebra de paradigmas eu precisava trazê-los como uma outra visão então: Opa: vou fazer e eu posso ter um reconhecimento financeiro por essa mudança de postura. Então eu mesmo não procurava colocar uma distância entre um e outro porque eu já via que um incentivo financeiro poderia ser algo substancial numa condição de mudança de postura. E aí a gente ganharia porque eu precisava de celeridade no processo.

Coronel BM, núcleo estratégico.

Eu tinha uma preocupação: temos que mudar e mudar agora. E esse mudar agora com o Prêmio eu tinha uma ferramenta de incentivo com os nossos colaboradores. Olha precisamos mudar e não é só por isso não, você inclusive tem aí uma cobrança. Se você não fizer, você não vai receber o reconhecimento financeiro, então faça! (...) E a gente via nas pessoas uma preocupação com o Prêmio, não perguntava do Acordo de Resultados, perguntava do prêmio, o quê que é isso? Foi um gancho para poder pegar as pessoas. E aí eu falei: vamos físgá-los então nisso e trazer para poder fortalecer a mudança.

Coronel BM, núcleo estratégico.

7.5.4. Cobrança de metas

O CBM criou uma rotina de relatórios e cobrança de resultados. O Comando Operacional dos Bombeiros (COB) acompanha os resultados mensalmente dos comandantes de batalhão.

Além desse método, o CBM tem um sistema de controle na intranet onde uns tem acesso aos dados das outras unidades.

Tem cobrança. É vinculada na intranet, uns tem conhecimento dos números dos outros. Talvez o dinheiro neste ponto tem um aspecto positivo. Cria uma fiscalização de que um controla o outro. As pessoas ficam com vergonha de mostrar um resultado ruim.

Capitão BM, núcleo estratégico.

É interessante observar que a prática de *ranking* não foi utilizada pela instituição.

Essa percepção de *ranking* não é cultura nossa não...

Coronel BM, núcleo estratégico.

Outro efeito também relatado em algumas entrevistas foi a redução do absenteísmo. O cálculo para pagamento do Prêmio prevê que, caso o servidor trabalhe menos dias no ano, por

qualquer motivo, inclusive de saúde, ele recebe uma premiação inferior. Tanto militares operacionais quanto gestores estratégicos sugerem que o prêmio gerou redução do absenteísmo e redução nas licenças médicas. Mas esta pesquisa não conseguiu obter dados históricos comparáveis para avaliar a intensidade deste efeito.

Uma coisa que dá pra ver é que reduziu as licenças médicas.
Sargento BM

7.5.5. Avaliação global

No Corpo de Bombeiros a avaliação do Acordo de Resultados é muito positiva. No caso do Prêmio existem críticas, para na média, o resultado é positivo.

O Acordo de Resultados tem um aspecto bom porque ele visa que nós tenhamos objetivos e metas bem claros e tentar alcançá-las. Então isso é interessante, até para acompanharmos a qualidade do nosso trabalho e a prestação do nosso serviço. Então o Acordo de Resultados é importante para isso: para organizarmos e parametrizarmos nosso trabalho. O acompanhamento é sempre bom, independente de ter a vinculação com o Prêmio por Produtividade.
Coronel BM, núcleo estratégico.

Em relação aos resultados é bastante evidente que a priorização e o foco em torno das metas estabelecidas é o principal responsável pelo melhor desempenho. O Corpo de Bombeiros dedicou mais às duas prioridades definidos.

Os resultados melhoraram mas não é devido ao prêmio. O CBM empregou mais esforços logísticos e humanos nessas metas. Anos atrás, com a taxa de incêndio, houve um importante aparelhamento do Corpo de Bombeiros.
Tenente Coronel BM, comandante de batalhão.

O que nós estabelecemos como meta faz parte do nosso dia a dia. Apesar da priorização, apesar de ter a possibilidade das outras atividades ficarem subjulgadas, as duas coisas fazem parte do cotidiano e é como se você direcionasse as coisas, a organização se moveu, mobilizou as forças todas para que aquilo acontecesse, a meta ajuda nisso.
Capitão BM, núcleo estratégico.

Um importante aspecto sempre lembrado é a impertinência em manter os mesmo indicadores como foco permanente do Acordo de Resultados. Fica bastante claro que as metas motivaram grandes melhorias organizacionais. Mas, é cada vez mais visível o esgotamento das prioridades definidas, no sentido de que não é mais possível melhorar os índices de forma significativa.

O difícil é quando você já melhorou todos os mecanismos, a instituição já interviu no que tinha que intervir, e aqueles valores não são alcançados. Aí cria um aspecto negativo, desmotiva as pessoas. “Fiz tudo, trabalho o dia inteiro correndo atrás, fico além do tempo e ainda não consigo alcançar. A meta tem um efeito inicial de melhorar o processo. Melhorou o processo, eu entendo que ela deve ter uma nova abordagem. Não que necessariamente a meta teria que mudar, mas teria que ter uma nova parametrização.

Capitão BM.

São indicadores que já estão na hora de mudar. Está estrangulado. Chega uma hora em que se você reduz mais você começa a extrapolar os limites da segurança, no caso do tempo de atendimento. [...] O grande erro que houve foi repetir essas metas todo ano. No início, o pessoal faz um grande esforço, mas aí vai ficando mais difícil. Diminuir algo que já está muito baixo é complicado.

Tenente BM, subcomandante de Cia.

Um objetivo importante num sistema de metas maduro é garantir a manutenção de bons resultados e escolher estrategicamente inovações para focar o esforço no futuro. Este parece ser o objetivo após quatro anos. Os bombeiros, assim como parte dos policiais enxergam que está na hora de mudar. Metas são importantes, mas precisam ser vivas e garantir sempre novos desafios.

7.5.6. Síntese dos efeitos organizacionais observados no Corpo de Bombeiros

Dois são os principais efeitos do Acordo de Resultados e do Prêmio por Produtividade no Corpo de Bombeiros: o aumento de produtividade nos dois indicadores pactuados e o fato de que o desempenho passou a orientar o planejamento operacional (com o posicionamento de viaturas em pontos chave, por exemplo) bem como o planejamento de longo prazo (com a proposta de novos postos do CBM em locais que reduzirão o tempo de resposta).

Particularmente chama a atenção à quase ausência de efeitos perversos. Este fato parece estar relacionado a uma preocupação constante da liderança em garantir a qualidade do trabalho. Entretanto, o principal fator parece ser o senso de missão e propósito, algo que é bastante perceptível na fala dos bombeiros entrevistados.

Na Figura 13, a seguir, temos um esquema representando, de maneira didática e sintética, os efeitos organizacionais observados no CBM.

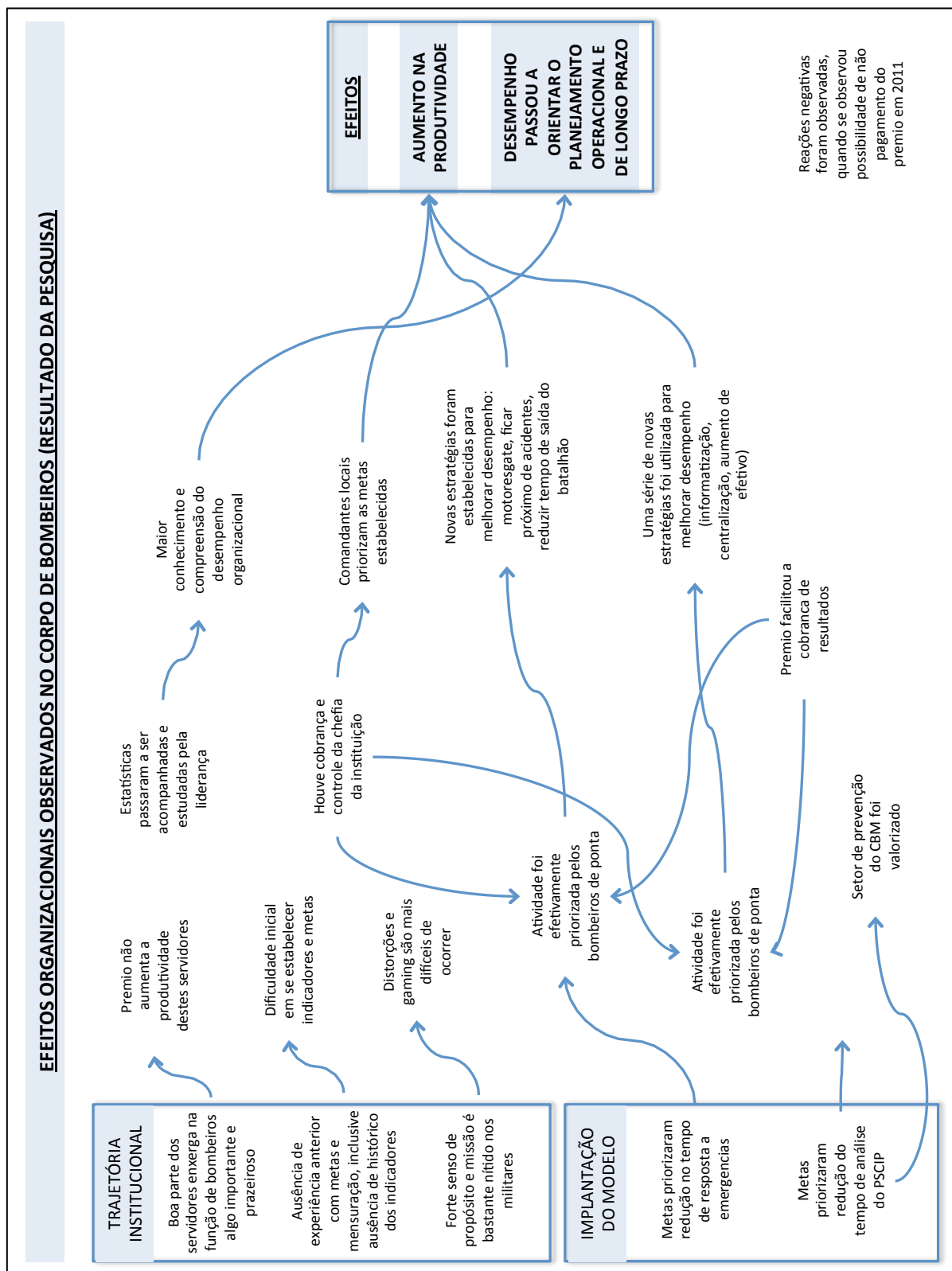


Figura 13 – Efeitos organizacionais observados no Corpo de Bombeiros Militar
 Fonte: Elaboração própria.

8. CONCLUSÃO

Retornemos à nossa inquietação. Um crescente número de estudos tem apontado que a remuneração variável no setor público fracassa ou tem sucesso muito limitado. Essa convicção recente dos especialistas é contrariada pelo crescimento da adoção da *PRP* em governos em todo o mundo, e o Brasil não é exceção.

Esse contrassenso nos conduz à pergunta: por que a remuneração variável por desempenho falha? E, por que, às vezes, ela produz bons resultados? É necessário conhecer melhor os mecanismos, as estruturas lógicas que mobilizam pessoas para resultados positivos ou negativos. É importante compreender a “caixa-preta”, a nuvem que embaça a visão científica sobre os efeitos desejados e indesejados que emergem a partir de experiências de *PRP*.

Este trabalho possibilita uma visão privilegiada do funcionamento dessa “caixa-preta”. Em primeiro lugar, temos um objeto de análise único. O governo de Minas tem nas mãos uma experiência de quatro anos de remuneração variável para todo o conjunto de servidores do poder executivo. São quase dois bilhões de reais distribuídos a título de Prêmio por Produtividade a mais de 300 mil servidores.

O Acordo de Resultados e o Prêmio por Produtividade foram concebidos como núcleo do Projeto “Choque de Gestão”, implementado durante a gestão de Antônio Anastasia, enquanto Secretário de Planejamento e Gestão do Governo Aécio Neves. Estes instrumentos de gestão foram amplamente utilizados e divulgados como símbolo de gestão eficiente, com forte apoio da cúpula do Estado, sendo, inclusive o seu fortalecimento utilizado como contrapartida em acordos de empréstimos internacionais assinados pelo governo mineiro. Ao assumir como governador, Anastasia garantiu prioridade no funcionamento dos instrumentos que implementou.

Particularmente na segurança pública, quase 70 mil servidores (PM, PC e CBM) foram alvo de políticas de remuneração variável por desempenho nos últimos quatro anos. Embora com modelagens bastante parecidas e regras de premiação padronizadas, os efeitos do Acordo de Resultados e do Prêmio por Produtividade foram muito diferentes nas três organizações. Trajetórias institucionais e posturas da liderança na implementação do modelo são fundamentais para explicar diferenças, acertos e erros.

A literatura internacional já nos indicava que a contratualização de resultados, o trabalho com indicadores e metas dependem de processos de tentativa e erro, que gerem ao longo do tempo aprendizado levando à melhoria nas organizações. A experiência mineira da segurança pública não é exceção. Após quatro anos de tentativas e erros, vários acertos foram conquistados, problemas foram evidenciados e, o mais importante, aprendizados são possíveis.

Ao analisar com profundidade as três organizações, é possível acessar o funcionamento dos mecanismos, das estruturas de incentivo que operam e acabam direcionando comportamentos das pessoas e o desempenho institucional. É possível compreender as potencialidades e também os limites desses instrumentos de gestão.

8.1. Análise comparativa dos casos estudados

Nesta seção propõe-se uma síntese das variáveis críticas que diferenciam os casos estudados. Antes, porém, de compreender as diferenças, é necessário destacar o que aproxima as experiências.

Em primeiro lugar, chama a atenção o envolvimento da liderança. Seja na figura do líder principal, seja no conjunto de dirigentes que compõem a cúpula das instituições, é notável a participação direta e pessoal dos dirigentes na definição de indicadores, na negociação de metas, no acompanhamento e na cobrança dos resultados. Esse aspecto tem ligação com a forte mobilização institucional em torno das metas, observadas nas três instituições.

Em segundo lugar, destaca-se o envolvimento do nível operacional. As evidências coletadas mostram que Prêmio por Produtividade tem um forte efeito comunicador. Do dia para a noite, prioridades organizacionais revestidas no formato de metas tornam-se automaticamente prioridade número um do conjunto de servidores. Mesmo em situações onde não houve um processo de comunicação organizado, como no caso da Polícia Civil, os servidores queriam saber o que era preciso para ganhar o Prêmio.

Pesquisas recentes da literatura internacional já nos indicavam que a premiação financeira tem fracos efeitos motivacionais. Os resultados deste trabalho corroboram esta afirmação.

Entretanto, é notável a capacidade da remuneração variável de mobilizar as pessoas em função das prioridades estabelecidas. A remuneração variável é um mecanismo de comunicação e alinhamento muito poderoso.

ANÁLISE COMPARATIVA DAS ORGANIZAÇÕES ESTUDADAS - SÍNTESE							
	VARIÁVEIS RELEVANTES				RESULTADOS		
	Experiência prévia com metas e mensuração	Noção do propósito e missão institucional	Atuação da liderança	Intensidade e forma da cobrança	Mudanças em processos internos	Existência de <i>gaming</i> ou efeitos negativos e distorções	Efeitos positivos
Polícia Civil	Baixa. Ausência de estatística e instrumentos de controle. Algumas experiências localizadas.	Baixo	Baixa intensidade, com algumas exceções. Não houve uma liderança com legitimidade para traduzir e articular o modelo os objetivos da instituição.	Nível moderado. Uso apenas pontual de mecanismo de <i>ranking</i> . Em diversas situações metas foram cobradas de qualquer maneira, sem preocupação com qualidade.	Moderada. O maior pragmatismo na elaboração do inquérito se destaca.	Média/alta. Queda na qualidade do inquérito e outros de menor porte.	1) Aumento na produtividade; 2) desempenho se tornou relevante de reputação institucional
Polícia Militar	Alta. Organização já tinha tradição em trabalhar com indicadores e metas. Sistema de informação maduro.	Moderado	Forte envolvimento da liderança, inclusive no processo de comunicação.	Nível intenso de cobrança. Forte uso de mecanismos análogos ao <i>ranking</i> . No nível intermediário foram identificados casos de cobrança sem preocupação com qualidade.	Baixa à moderada. Parte das mudanças já havia sido provocada anteriormente com as experiências prévias na instituição.	Média/alta. Reclassificação de crimes e outros de menor porte.	1) Mobilização institucional em torno das metas; 2) Fortalecimento da cobrança e maior difusão do conceito de resultados
Corpo de Bombeiros	Baixa. Instrumentos muito frágeis de acompanhamento da produtividade interna.	Alto	Forte envolvimento da liderança.	Nível moderado de cobrança. Ausência de <i>ranking</i> . Metas eram cobradas sempre com preocupação com qualidade.	Elevada. Houve a revisão de estratégias operacionais e realocação de investimentos em função da informação sobre o desempenho.	Ausência de efeitos negativos	1) Aumento na produtividade; 2) Desempenho passou a orientar o planejamento operacional e de longo prazo

Quadro 13 – Análise comparativa dos casos estudados
Fonte: elaboração própria

Uma vez indicado os pontos de convergência, é necessário explorar as diferenças. O quadro 13 analisa comparativamente os casos a partir das variáveis percebidas como mais relevantes para explicar as diferenças observadas.

A experiência prévia com metas e mensuração foi variável relevante. Os resultados permitem afirmar com segurança que o Acordo de Resultados e o Prêmio por Produtividade tiveram um resultado positivo muito intenso e significativo na Polícia Civil e no Corpo de Bombeiros. Na Polícia Militar o resultado mostrou-se menos impactante pois os ganhos organizacionais decorrentes do uso de indicadores e metas já haviam sido auferidos, mesmo que parcialmente, por meio de experiências anteriores. Portanto, a experiência prévia com metas e mensuração é

uma importante variável explicativa para prever os limites do impacto potencial que estas ferramentas de gestão podem gerar.

A análise dos principais resultados observados na pesquisa permite elencar outras variáveis explicativas importantes.

Na Polícia Civil houve um importante aumento de produtividade, que auxiliou a esvaziar as prateleiras de inquéritos antigos. A instituição começou a controlar o desempenho de suas unidades. O conhecimento sobre níveis de desempenho permitiu, por exemplo, um maior pragmatismo na conclusão de inquéritos, o que é um ganho importante para a instituição. Entretanto, não houve um processo de comunicação sobre o propósito das metas, e a ausência de um líder com legitimidade para traduzir e articular o modelo com os objetivos organizacionais cooperou para que alguns gestores intermediários cobrassem de qualquer forma: “quero número!”. Esse tipo de cobrança contribuiu para a queda na qualidade dos inquéritos. Mas este mecanismo é também sintoma de algo mais grave: o senso de missão, propósito e compartilhamento de valores institucionais, na Polícia Civil, é muito baixo.

Na Polícia Militar é notável que projetos anteriores, como o “Polícia de Resultados”, geraram consequências significativas e deixaram um legado de aprendizado institucional. O Acordo de Resultados, na verdade, intensificou e capilarizou um processo que já ocorria na instituição. A cobrança de resultados, que já era intensa, ficou ainda mais forte. O AR contribuiu para que a noção de resultado e metas fosse mais difundida, especialmente no interior de Minas Gerais. A liderança teve um papel chave, elevando a noção de resultados a um patamar de alta importância e prioridade na instituição.

Entretanto, um conjunto de fatores contribuiu para aquele que é o mais notável efeito negativo: a reclassificação de crimes. Os dados coletados mostram que a reclassificação é um fenômeno relevante e não se constitui apenas de casos isolados. Dúvidas na interpretação de crimes com conceito semelhante, aliadas ao comportamento desviante de alguns policiais e comandantes locais se combinaram com uma estrutura de incentivos e a ausência de obstáculos e acabaram por contribuir para o fenômeno da reclassificação.

O Corpo de Bombeiros Militar é um caso de referência para os entusiastas do uso de metas e mensuração na administração pública. O impacto do Acordo de Resultados e do Prêmio por Produtividade foi altamente positivo. A feliz escolha dos indicadores pactuados levou a instituição a priorizar o que já era importante. Não houve novidade. O Acordo estabeleceu parâmetros para aquilo que já era legitimado como prioridade institucional. Os dois indicadores pactuados provocaram uma série de mudanças nos processos organizacionais e geraram efeitos concretos de melhoria para os cidadãos.

Dois aspectos se destacaram neste caso. Primeiramente, a firme noção de propósito e a internalização da missão institucional de salvar vidas, que foi lembrada em quase todas as entrevistas. E, em segundo lugar, os gestores da instituição demonstravam preocupação com a qualidade e deixavam claro que as metas não poderiam ser atingidas a qualquer custo. Talvez isso esteja por detrás da ausência de distorções e efeitos negativos.

A variável “noção de propósito e missão institucional” mostrou, nos casos estudados, diferenças importantes. Nesta variável, são considerados elementos já indicados na literatura como a “importância percebida pela missão institucional” (WRIGHT, 2007) e também o quanto essa noção de missão é compartilhada entre os membros da instituição. No CBM, como já dito, o senso de missão é alto. Na PM, moderado. E na Polícia Civil baixo. Este fator parece ser importante para explicar a ocorrência de *gaming*. A compreensão plena da missão e a importância atribuída a ela pelo próprio servidor público parecem funcionar como orientadores naturais, guias onipresentes que se manifestam no cotidiano como referência para que a atuação operacional não se desvie de seu propósito.

Assim, uma constatação da pesquisa é a possível relação entre *gaming* e senso de missão institucional. O Corpo de Bombeiros possui um conjunto de servidores altamente cientes da importância de sua missão e fortemente guiados pelo senso da missão de salvar vidas. Essa preocupação se sobrepõe às atitudes cotidianas e apareceu de forma recorrente nas entrevistas e parece estar por detrás da preocupação sistemática com a qualidade daquilo que se faz. A internalização do propósito organizacional, combinada com a percepção pelo bombeiro da importância da tarefa desempenhada parece ser um mecanismo *anti-gaming* natural.

Outro fator explicativo de grande importância é a postura da liderança. Neste particular, destacam-se: a) a intensidade da atuação do líder máximo ou da cúpula das organizações na

condução direta do processo, gerando senso de prioridade sobre as metas pactuadas; b) a intensidade e a frequência da cobrança de resultados; c) a forma da cobrança de resultados; e, d) a capacidade da liderança de articular o sistema de metas com os propósitos institucionais.

Dos fatores acima elencados, observou-se grande discrepância entre as instituições nos dois últimos.

A forma de cobrança dos resultados no Corpo de Bombeiros vem sempre vinculada a uma preocupação com a qualidade da atuação. Já na PM e na PC não se enxerga essa prática. Neste aspecto, a postura da liderança do CBM foi mais um fator que contribuiu para evitar o *gaming*.

Finalmente, observou-se na PM e no CBM que as lideranças que conduziram o processo de metas foram protagonistas em articular o funcionamento do modelo de mensuração com os objetivos organizacionais. Ou seja, o sistema de metas foi articulado como parte da doutrina institucional. Essa prática não se observou na Polícia Civil. A instituição parece ter sido objeto – e não protagonista – de uma política de governo que foi importada de forma repentina e descuidada. Não houve uma liderança interna na PC com legitimidade para traduzir e articular o sistema de metas aos objetivos institucionais. Esse fato tem relação com a forma de cobrança de metas na Polícia Civil. Identificou-se diversas situações em que metas eram cobradas de qualquer maneira, a qualquer custo, mesmo sob prejuízo da qualidade. A queda na qualidade do inquérito tem vinculação com este mecanismo de cobrança inadequado.

8.2.Mecanismos associados a metas

Os resultados da pesquisa mostram que os quatro mecanismos associados a metas propostos por Locke e Latham (2002) de fato operam no contexto brasileiro. Metas, com efeito, mostram o que é mais importante e direcionam o comportamento dos funcionários (mecanismo da direção). Os resultados mostram que os servidores, realmente, priorizaram as atividades indicadas nas metas. Especialmente na PC e no CBM observou-se, com clareza, que metas levam a descoberta de novas estratégias (mecanismo do aprendizado de estratégias). O mecanismo da persistência (que afirma que metas prolongam o esforço em determinadas tarefas) também foi verificado com certa frequência. Já o mecanismo do esforço

(metas difíceis levam a melhores resultados) foi observado com menor intensidade. Isso porque parte das metas eram fáceis de serem cumpridas, especialmente aquelas em que a qualidade poderia ser prejudicada em prol do aumento quantitativo, como operações policiais e conclusão de inquéritos.

Os resultados da pesquisa podem ser articulados ao argumento de Bevan e Hambling (2009). Ao analisarem o caso inglês, os autores concluíram que o fator chave para explicar a melhoria do desempenho é um sistema que permite diferenciar aqueles que tem bom e mal desempenho, semelhante a ideia de *ranking*. As evidências dessa pesquisa mostram que, mesmo no Corpo de Bombeiros, onde inexistiu o *ranking* bons resultados foram observados. Porém, Bevan e Hambling aprofundam na análise e observam que a variável explicativa do mecanismo de *ranking* é a reputação e orgulho profissional. É interesse observar que nas três instituições pesquisadas os resultados de desempenho passaram a influenciar na reputação profissional. Portanto, mesmo sem utilizar sempre o sistema de *ranking*, o mecanismo da reputação, indicado por Bevan e Hambling (2009) parece ser, de fato, importante para gerar forte mobilização institucional em torno das metas.

Deve-se retomar também o argumento de Hibbard *et al* (2003)³⁴. O autor argumenta que para que sistemas de mensuração de desempenho produzam efeitos, eles precisam, dentre outras características, serem publicados e largamente disseminados e divulgados e serem facilmente para o público. É interesse observar que, no caso mineiro, embora todos os dados estejam na internet, as pressões em torno de metas são feitas internamente ao governo. Não obstante todas as metas e resultados sejam disponibilizadas para o público é de dentro das próprias instituições que o gestores são cobrados. O mecanismo da reputação operou fortemente no caso mineiro a partir de cobranças internas e não externas como Hibbard propôs.

8.3.Mecanismos associados à remuneração variável

Em primeiro lugar devemos dizer que esta pesquisa teve um célebre ausente: o efeito *crowding-out*. Segundo um conjunto de autores, tal fenômeno seria o responsável pelo fracasso da remuneração variável no setor público, ao reduzir a motivação em função da sua vinculação com benefícios financeiros. Das 46 entrevistas realizadas, apenas uma, de um

³⁴ Hibbard, J. H., Stockard, J. & Tusler, M. (2003) Does publicizing hospital performance stimulate quality improvement efforts? *Health Aff.*, 22, 84–94.

militar do Corpo de Bombeiros, fez menção a este mecanismo. Os resultados dessa pesquisa indicam que a incapacidade da premiação financeira de gerar motivação adicional no setor público não estão no efeito *crowding-out*, mas sim nas características motivacionais do servidor público, conforme tem mostrado os estudos mais recentes sobre o tema.

A remuneração variável aumenta o desempenho do servidor público? As evidências coletadas neste trabalho mostram que, dependendo do perfil de servidor público, a *PRP* pode gerar ótimos resultados, aumentando fortemente a produtividade, ou pode levar a nenhum resultado, não alterando a produtividade.

Os casos estudados mostram com clareza e robustez que servidores públicos engajados não tem alteração no seu desempenho em função da *PRP*. Eles acreditam no que fazem, gostam do que fazem e já tem motivos para fazer o melhor possível. Qual seria a utilidade da *PRP* para este grupo? Para este perfil de servidor, a *PRP* é instrumento de alinhamento organizacional. Os resultados mostraram que ela direcionou prioridades, fortaleceu estratégias e incentivou mudanças institucionais. Nesse sentido, mesmo sem trabalhar mais, esse grupo pode trabalhar melhor e, portanto, melhorar o desempenho institucional.

Já para o grupo de servidores não engajados a *PRP* tem um efeito diferente. Esse grupo trabalha por obrigação, não tem grande prazer no que faz ou já se cansou, frustrado por experiências profissionais negativas do passado. Alguns servidores desse grupo são, de fato, muito pouco produtivos e se enquadram em estereótipos tradicionalmente atribuídos a funcionários públicos indolentes e descomprometidos. Para este grupo a *PRP* aumenta, e muito, a produtividade. Em primeiro lugar, o Prêmio por Produtividade cria nestes servidores alguma motivação adicional que o trabalho por si só já não oferece. Em segundo lugar, ao mensurar e acompanhar sistematicamente a produção de cada unidade, servidores pouco produtivos aos poucos são evidenciados, gerentes de pouca qualidade são descobertos e setores inteiros são questionados sobre sua produtividade. O controle interno pelos próprios colegas de trabalho, a “vergonha” que surge em função da baixa produtividade e o controle sistemático pela liderança do desempenho de cada unidade podem produzir, neste grupo de servidores, um significativo aumento de desempenho. A isso devem ser acrescidos os ganhos de alinhamento já expostos anteriormente.

8.4. *Gaming* e distorções associadas ao uso de metas

Relembramos, neste ponto, o argumento de Hood (2007) no qual afirma que a ciência sabe relativamente pouco sobre a extensão do *gaming* em contextos de forte utilização de metas. Este trabalho auxilia na compreensão dessa questão.

No conceito proposto por Hood (2007), *gaming* seria “a deliberada distorção ou fabricação de números coletados com a intenção de melhorar a posição de um indivíduo ou organização”. Neste conceito, que traz implícito algum tipo de intenção negativa ou má fé, apenas o fenômeno da reclassificação de crimes pode ser considerado *gaming*. Mas nem toda reclassificação pode ser considerada *gaming*, uma vez que parte dela deriva de dúvidas de interpretação dos crimes.

Já os conceitos de Smith (1995) e Radnor (2008) são mais abrangentes. Neles, a queda da qualidade dos inquéritos da Polícia Civil poderia ser considerada *gaming* ou um efeito não-previsto e indesejado da mensuração do desempenho.

Este trabalho mostrou que os incentivos financeiros são poderosos e, portanto, governos devem ter muita cautela ao implementá-los, pois eles mobilizam as pessoas a fazer quase tudo para cumprir as metas propostas. A reclassificação de crimes evidenciada no caso estudado é uma consequência grave que reduz a qualidade das estatísticas mineiras e traz prejuízos ao planejamento da segurança pública. Por outro lado, mecanismos *anti-gaming* que funcionariam como salvaguarda não foram utilizados. O sistema de incentivos criados foi tão poderoso e, ao mesmo tempo, os mecanismos *anti-gaming* tão fracos que qualquer policial seria fortemente propenso a reclassificar determinados crimes.

O fenômeno da reclassificação de crimes não é particular dos casos estudados em Minas Gerais. Autores como Roberg (1997)³⁵ já apontavam que estratégias de reportar crimes são práticas tipicamente utilizadas por policiais quando existe pressão a partir de metas. Recentemente, uma externa reportagem do jornal *The New York Times*³⁶ denuncia a prática da reclassificação de crimes na polícia de Nova Iorque assim como critica policiais por dificultar o registro de crimes para melhorar as estatísticas de suas unidades. Tal prática é um processo

³⁵ Roberg, Roy R. & Kuykendall, Jack L. (1997) *Police Management*. Los Angelis: Roxbury.

³⁶ Reportagem publicada em 30/12/2011. <www.nytimes.com>.

natural e previsível quando existe pressão por metas. A peculiaridade do caso mineiro está, na verdade, na ausência de mecanismos de controle. A fragilidade da auditoria e a ausência de controles externos dificultam o controle e permitem desvios de comportamento. Fortalecer estes mecanismos é fundamental para minimizar os problemas identificados.

8.5.Consolidando aprendizados

Os resultados da pesquisa mostram, com clareza, que importantes ganhos foram obtidos, por exemplo, com o aumento do número de inquéritos, na Polícia Civil, e com a redução do prazo de análise do PSCIP, no Corpo de Bombeiros. Tais prioridades já foram vivenciadas pelas instituições durante três anos e já provocaram importantes mudanças em diversos processos. Mesmo que estes indicadores continuem sendo bons para mensurar a atividade, manter tais focos de atenção não deve provocar mais mudanças significativas. O nível estratégico das instituições já identificou os ganhos mais importantes já foram conquistados e que é necessário, agora, inovar. Estas evidências mostram que sistemas de metas devem ser “vivos” e terem novos desafios constantemente colocados. Após poucos ciclos de pactuação e avaliação os indicadores devem ser revistos e novos problemas devem orientar a pactuação.

As evidências apontam para a necessidade de compreender o uso de metas como um processo incremental. Alguns ciclos de tentativas, acertos e erros são necessários para se calibrar de forma adequada desafio com factibilidade. Deve-se compreender, ainda, que não é possível atacar todas as frentes de uma só vez. A preocupação com a qualidade dos inquéritos na Polícia Civil só entrou na agenda da instituição porque dois anos seguidos de foco na quantidade evidenciaram problemas de qualidade que acabaram percebidos pelo nível estratégico. Ou seja, foi necessário focar na quantidade – o que gerou resultados importantes – para que, em seguida, a questão da qualidade fosse enxergada como estratégica pela instituição.

Obviamente, deve-se privilegiar que os aspectos importantes – como quantidade e qualidade – já no primeiro esforço de pactuação. Mas deve-se ter ciência de que é impossível medir tudo ao mesmo tempo e que efeitos não-previstos surgirão. Somente repetidos ciclos de pactuação e avaliação serão capazes de trazer maturidade e aprendizado institucional.

O trabalho também evidenciou a importância de se esclarecer o propósito das metas e

acompanhar amiúde os efeitos que os fortes incentivos geram nas organizações. Como nos lembra Philip Selznick, as organizações não são um “dócil instrumento de racionalidade nas mãos de seus senhores”. Criar incentivos sem um processo de comunicação adequado é o mesmo que acender um foguete e deixá-lo desgovernado. Dificilmente é possível prever, num primeiro momento, todas as consequências que um modelo de incentivos vai provocar. Acompanhamento sistemático é necessário para que os efeitos perversos sejam detectados e corrigidos a tempo.

O papel da liderança é importante: objetivos e propósitos devem ser esclarecidos, parâmetros mínimos de qualidade precisam ser evidenciados, comunicados e arduamente reforçados pelos gerentes.

Tão importante quanto o papel dos líderes é a presença permanente de auditorias e a avaliação externa.

Quanto ao Prêmio por Produtividade, a pesquisa evidenciou um conjunto de certezas: embora por si só ele não gere aumento na motivação, a remuneração variável tem um papel importante na comunicação e no alinhamento de prioridades entre o grupo de servidores, facilitando, ainda, o papel da chefia na cobrança de resultados.

Pesquisas que avaliam séries históricas de indicadores baseados numa única tarefa dificilmente serão capazes de concluir se a *PRP* no setor público funciona ou não. Numa frase: ela não faz trabalhar mais, mas pode fazer trabalhar melhor, ao redirecionar o servidor para a estratégia da organização, priorizando determinadas tarefas.

A remuneração variável é uma medida de alto potencial, porém de elevado risco, uma vez que a preparação, os cuidados e o conjunto de condições necessárias à sua implementação e sucesso exigem grande rigor e acompanhamento. Tanto que não há dúvidas: ela tem muito mais chances de fracassar do que de gerar sucesso no caso brasileiro, principalmente em função do despreparo das administrações públicas, no tocante à gestão, e do risco político envolvido.

Chamo aqui de fracasso a incorporação da remuneração variável no salário, a desvinculação do seu pagamento a uma lógica do desempenho. Esse fracasso, no entanto, para alguns

políticos e para grupos de servidores públicos pode não ser enxergado como tal. Entretanto, se compreendermos que a remuneração variável por desempenho no setor público precisa ser um instrumento de mudança organizacional, que leve a instituição pública a um patamar de qualidade superior, não há dúvida que ela provavelmente fracassará na maior parte das administrações públicas brasileiras.

Em primeiro lugar, as distorções e os efeitos negativos são potencialmente muito grandes. Os cuidados na administração e coordenação do sistema exigem equipe técnica altamente capaz e uma dinâmica intensiva de preparação dos gerentes intermediários, uma estrutura que é incomum no setor público brasileiro, especialmente se analisarmos o nível municipal.

E, finalmente, a participação de um líder de governo, que especifique as mudanças institucionais desejadas em cada organização e que acompanhe de perto o monitoramento das ações é pouco comum em nossa realidade. O governo de Minas, sob o comando de Aécio Neves e depois Antônio Anastasia, propiciou, do ponto de vista da liderança, boas condições para a implementação do Acordo de Resultados e do Prêmio por Produtividade. Não é simples enfrentar pressões advindas de metas ousadas. Como sustentar politicamente a definição de metas que podem não ser cumpridas e render desconfortos públicos ao governo, uma vez que estão divulgadas na internet? Como sustentar politicamente situações onde grandes grupos de servidores receberão um valor menor de prêmio uma vez que metas de redução de criminalidade deixaram de ser cumpridas, num contexto de salários insatisfatórios? Até o presente momento o governo estadual se manteve firme nas regras pactuadas e não se rendeu a apelos de mudar a regra do jogo para favorecer servidores. E, todos sabemos que tal nível de apoio político é difícil de ser sustentado no contexto brasileiro.

Este trabalho analisa e registra uma experiência que, por mais custos e efeitos perversos que tenha gerado, permitiu a descoberta de novas estratégias, melhoria em processos internos, promoção de foco e alinhamento dos servidores, auxiliando de forma significativa na mudança organizacional. Muitos são os riscos, condições e cuidados necessários à implementação, mas fica claro que a *PRP* tem um grande potencial transformador.

Grande parte dos entrevistados afirma de que tem convicção que os benefícios foram maiores que os custos. Em vez de uma postura pessimista que condena os problemas e distorções dessas ferramentas, este trabalho evidencia que benefícios positivos podem ser auferidos,

desde que sejam tomados cuidados necessários para evitar seus efeitos perversos. Parte desses cuidados não foram tomados pelas instituições estudadas.

As conclusões deste trabalho contradizem, em parte, a visão dos acadêmicos de que a remuneração variável no setor público fracassa ou tem sucesso muito limitado. Sob certas condições de implementação, e diante de uma modelagem correta, a *PRP* pode se tornar um ótimo instrumento para promover mudança organizacional.

Se analisarmos especificamente a introdução de metas e mensuração, sem a *PRP*, a visão é muito mais positiva. São práticas absolutamente necessárias, que trazem enormes ganhos de gestão e coordenação, e que funcionam como catalisadores para repensar estratégias e avaliar a qualidade do que se produz.

Estes resultados indicam que argumentos generalizantes são inadequados. Metas e *PRP* não devem ser vistos como medidas altamente eficazes, que trazem solução para todas as situações. Também não se deve condenar estas ferramentas, observando-as como instrumentos indevidamente importados da administração de empresas que distorcem o setor público.

Reconhecer a importância da gestão por resultados é também ter a plena ciência de seus limites. Metas e mensuração não são substitutas de uma boa gestão. A função do líder é inspirar, gerar sentido, senso de propósito, escolher caminhos, estratégias e sustentar valores que façam as pessoas se mobilizarem em torno de ideias e projetos. Não há ferramenta geral que substitua esse papel da liderança. A moderna gestão pública faz do uso de metas e resultados o seu paradigma, mas estamos subordinados aos valores, ao propósito, ao sentido da missão pública de cada organização. Não há ferramenta gerencial que faça com que os funcionários acreditem no que estão fazendo e isto parece continuar sendo o que mais importa para uma gestão pública bem sucedida.

REFERÊNCIAS

- Assis, Luís Otávio M. & Neto, Mário Teixeira Reis (2011). Remuneração Variável no Setor Público: Investigação das Causas do Fracasso e Implicações para o Estado Brasileiro. *Revista Eletrônica de Gestão Organizacional (Gestão.org)*, 9(3), 585-614.
- Astbury, Brad & Leeuw, Frans L. (2010). Unpacking black boxes: mechanisms and theory building in evaluation. *American Journal of Evaluation*, 31(3), 363-381.
- Barbosa, Livia (1996). Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil? *Revista do Serviço Público*, 120(3), 58-102.
- Beato, Cláudio; Silva, Braúlio F. A. & Tavares, Ricardo (2008). Crime e estratégias de policiamento em espaços urbanos. *Dados – Revista de Ciências Sociais* 51(3), 687-717.
- Behn, Robert (2003). Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public Administration Review*, 63(5), 586-600.
- Behn, Robert. (2004a). On the limitations of pay for performance. *Public Management Report*, 1(5), January 2004.
- Behn, Robert (2004b). On why public managers should measure outputs. *Public Management Report*, 1(10), June 2004.
- Behn, Robert (2007). Danger of using too few measures. *Public Management Report*, 5(2), October 2007.
- Bevan, G. & Hood, C. (2006). What's measured is what matters: targets and gaming in the English public health care system. *Publ. Admin.*, 84, 517-538.
- Bevan, G. & Hamblin, R. (2009). Hitting and missing targets by ambulance services for emergency calls: effects of different systems of performance measurement within the UK. *Journal of the Royal Statistics Society*, 172(1), 161-190.
- Bowman, James S. (2010). The success of failure: the paradox of performance pay. *Review of Public Personnel Administration*, 30(1), 70-88.
- Bouckaert, G & Peters, Guy. (2002). Performance measurement and management: the Achilles' Heel in Administrative Modernization. *Public Performance & Management Review*, (25)4, 359-362.

- Bouckaert, G. & Halligan, J. (2008). *Managing Performance: International Comparisons*. London: Routledge.
- Burgess, Simon & Ratto, Marisa (2003). The role of incentives in the public sector: issues and evidence. *Oxford Review of Economic Policy*, 19, 285-300.
- Campos, Vicente Falconi (2004). *Gerenciamento da Rotina do Trabalho do Dia-a-Dia*. Nova Lima: INDG Tecnologia e Serviços.
- Collier, Paul M. (2006). In search of purpose and priorities: police performance indicators in England and Wales. *Public Money & Management*, June 2006, 165-172.
- Crewson, Philip E. (1997). Public-service motivation: building empirical evidence of incidence. *Journal of Public Administration Research and Theory* 7, 499-518.
- Dooren, Wouter V. & Bouckaert Geert, Halligan, John. (2010). *Performance Management in the Public Sector*. London: Routledge.
- Eisenhardt, Kathleen M. (1989). Agency theory: an assesement and review. *Academy of Management Review*, 14(1), 57-74.
- Gerhart, Barry (2009). Compensation. In Wilkinson, A., Bacon, N., Redman, T. & Snell, S. (eds) *The SAGE Handbook of Human Resource Management*. London: SAGE.
- Hedstrom, Peter & Ylikoski, Petri. (2010). Causal mechanisms in the social sciences. *Annual Review of Sociology*, 36: 49-67.
- Hood, C. (2006). Gaming in the targetworld: the targets approach to managing British public services. *Public Administration Review*, July/August 2006, 515-521.
- Hood, C. (2007). Public service management by numbers: why does it vary? Where has it come from? What are the gaps and puzzles? *Public Money & Management*, April/2007, 95-102.
- Jann, W. & Reichard, C. (2002). Melhores práticas na modernização do Estado. *Revista do Serviço Público* 53(3), 31-50.
- Johnsen, Age (2005) What does 25 years of experience tell us about the state of performance measurement in public policy and management? *Public Money and Management*, January 2005.
- Johnsen, A.; Norreklit, H. & Vakkuri, J. (2006). Introducing a nordic perspective on public sector performance measurement. *Financial Accountability and Management*, 22(3): 207-12.

- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (2001) *Organização orientada para a estratégia*. Rio de Janeiro, Campus.
- Kerr, Steven (2004). Editor's introduction: establishing organizational goals and rewards. *Academy of Management Executive*, 18(4): 122-123.
- Kettl, Donald (1997). "The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links". *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(3): 446-62
- Lazear, Edward P. (2000). Performance Pay and Productivity. *The American Economic Review*, 90(5): 1346-1361, Dez 2000.
- Marsden, David (2010). The paradox of performance related pay systems: 'why do we keep adopting them in the face of evidence that they fail to motivate? In Hood, C; Margetts, H; *Paradoxes of modernization: unintended consequences of public policy reforms*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) (2009). Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OCDE) (2005). *Performance-related pay policies for government employees*. Paris: OECD Publishing.
- Osterloh, Margit e Frey, Bruno S. (2002). Does pay for performance really motivate employees? In Neely, Andy (eds) *Business Performance Measurement*, Cambridge, Cambridge University Press, 107-122.
- Pacheco, Regina. (2009) Mensuração de desempenho no setor público: os termos de um debate. *Anais do Congresso CONSAD 2009*.
- Perry, James L.; Engbers, Trent A. & Jun, So Yun (2009). Back to the future? Performance-related pay, empirical research, and the perils of persistence. *Public Administration Review*, 69(1), 1-31.
- Pires, Roberto Rocha C. (2010). *Flexibilidade, Consistência e Impactos na Gestão do Desempenho Burocrático*. Brasília: IPEA/OIT.
- Pollit, C. (2006). Performance management in practice: a comparative study of executive agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16: 25-44.
- Martins, Humberto Falcão & Marini, Caio. (2010). *Um Guia de Governança para Resultados na Administração Pública*. Brasília: Publix Editora.

- Neto, Mário T. Reis & Assis, Luís Otávio M. (2010). Principais características do sistema de remuneração variável no choque de gestão em Minas Gerais: o Acordo de Resultados e o Prêmio por Produtividade. *Gestão & Regionalidade*, 26(76), 75-90.
- Rodrigues, Weslei Alves & Reis Neto, Mário Teixeira. (2011). A influência das metas e recompensas na motivação: um estudo no setor público mineiro. *Anais do ENAMPAD 2011*. Rio de Janeiro.
- Sapori, Luís Flávio & Andrade, Scheilla Cardoso P. (2008). Integração policial em Minas Gerais: desafios da governança da política de segurança pública. *Civitas*, 8(3), 428-453, set-dez 2008.
- Sousa, Rosânia Rodrigues de. (2009). *Análise do perfil cultural das organizações policiais e a integração da gestão em segurança pública em Belo Horizonte*. Tese (Doutorado em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações) – Instituto de Psicologia da Universidade de Brasília (UNB).
- Smith, P. (1995). On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. *International Journal of Public Administration*, 18: 277-310.
- Weibel A., Rost K., and Osterloh M. (2010). Pay for performance in the public sector benefits and (hidden) costs. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20, 387-412.
- Weiss, Carol. H. (1997). Theory-Based Evaluation: past, present and future. *New Directions for Evaluation*, 76 Winter 1997.
- Wilson, James Q. (1989). *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*. New York: Basic Books.
- Van Dooren, W. (2008). Performance indicators: a wolf in sheep's clothing?, *Changing Educational Accountability in Europe International Conference*, Berlin.
- Vargas, Joana Domingues & Zilli, Luís Felipe. (2010). Uma abordagem empírica do Inquérito Policial: o caso de Belo Horizonte. In: Misse, Michel (org) *O Inquérito Policial no Brasil: uma pesquisa empírica*. Rio de Janeiro: Booklink.

APÊNDICE**APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista*****ROTEIRO DE ENTREVISTA***

1. A implantação do prêmio por produtividade gerou alguma mudança significativa na organização? E no seu trabalho do dia a dia?
2. Como você enxerga os efeitos da premiação, o que ela provoca de diferença para trabalho cotidiano?
3. Ela te motiva a produzir acima do normal?
4. Qual a sua avaliação sobre as metas estabelecidas?
5. Qual o impacto delas no dia a dia de trabalho?
6. Elas são fáceis ou difíceis?
7. Tente diferenciar o efeito das metas do efeito da premiação.
8. Existe cobrança pelos resultados? Como isso afeta o dia a dia?
9. Existe sistema de ranking ou um espírito de ranking na sua instituição? Como ele funciona?
10. Quais os efeitos positivos que você enxerga após a implantação da remuneração variável?
11. Existem efeitos negativos, distorções?
12. Você observa algum tipo de manipulação ou fraude no sistema?
13. Você acredita que a remuneração variável melhorou o desempenho da instituição? Quais as evidências disso?
14. Qual é a postura da liderança frente ao sistema?
15. Avalie o gráfico. (Apresenta-se a evolução dos indicadores pactuados) Você acha que metas e premiação tem a ver com estes resultados?

ANEXOS

ANEXO A – Autorização do Delegado-Geral da Polícia Civil

**POLÍCIA
CIVIL**
MINAS GERAIS

CHEFIA DA POLÍCIA CIVIL

AUTORIZAÇÃO

AUTORIZO o pesquisador LUIS OTÁVIO M. DE ASSIS, aluno do curso de Mestrado em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas/São Paulo, a realizar a pesquisa ***“EFEITOS ORGANIZACIONAIS DA IMPLANTAÇÃO DA REMUNERAÇÃO VARIÁVEL POR DESEMPENHO EM MINAS GERAIS”***, tendo como metodologia básica a realização de entrevistas com gestores da Polícia Civil de Minas Gerais.

Belo Horizonte, 05 de dezembro de 2011.


JAIRO LELLIS FILHO
DELEGADO-GERAL DE POLÍCIA
CHEFE DA POLÍCIA CIVIL

Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves
Rodovia Prefeito Américo Gianetti, s/n., bairro Serra Verde – Ed. Minas – 4º andar
Belo Horizonte/MG – CEP. 31.630-900 - Telefones: (31) 39157216/39157227

ANEXO B – Autorização do Comandante-Geral da Polícia Militar

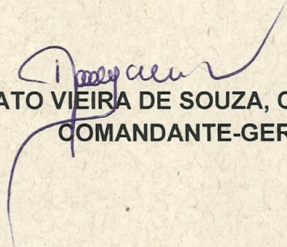
POLÍCIA
MILITAR
DE MINAS GERAIS
Nossa profissão, sua vida.
COMANDO-GERAL

Autorização: nº 01/2011-CG

Belo Horizonte, 16 de dezembro de 2011.

Aos Comandantes, Diretores e Chefes,

Autorizo o pesquisador Luiz Otávio M. de Assis, do curso de mestrado em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas – São Paulo, a realizar a pesquisa *Efeitos organizacionais da implantação da remuneração variável por desempenho em Minas Gerais*, tendo como metodologia básica entrevistas com gestores da Polícia Militar de Minas Gerais.


RENATO VIEIRA DE SOUZA, CORONEL PM
COMANDANTE-GERAL



Belo Horizonte, 12 de dezembro de 2011.

Despacho Int. 7228/11-CG

Aos Diretores, Comandantes e Chefes

Autorizo o pesquisador Luís Otávio M. Assis do Curso de Mestrado em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas – São Paulo, a realizar a pesquisa “**Efeitos organizacionais da implantação da remuneração variável por desempenho em Minas Gerais**”, tendo como metodologia básica entrevistas com gestores do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais.

Sílvio Antônio de Oliveira Melo – Coronel BM
Comandante-Geral