



## **Dilemas para a Implementação de Programas de Incentivo Arelados a Desempenho em Segurança Pública**

### **Autoria**

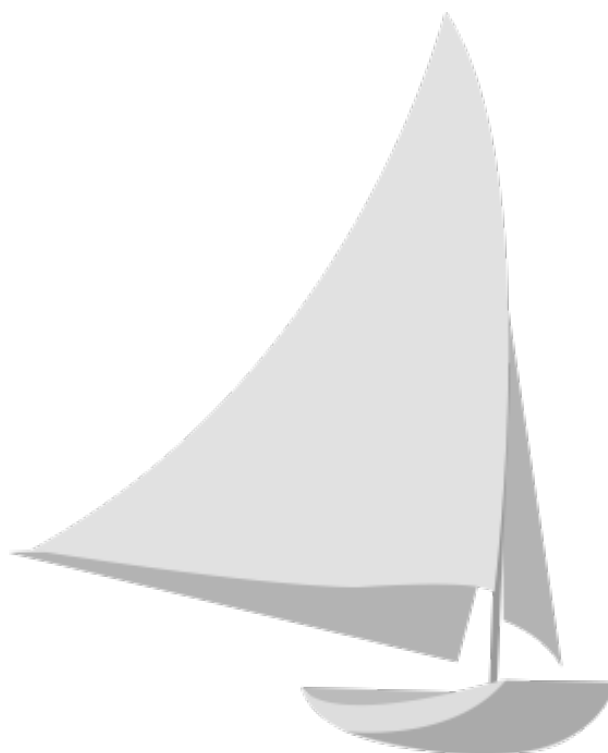
Marcelo Marchesini da Costa - marcelomc5@insper.edu.br

Sandro Cabral - sandro.cabral@uol.com.br

Núcleo de Pós-Grad em Admin / NPGA/UFBA

### **Resumo**

Este caso de ensino introduz dilemas enfrentados por um gestor da área de segurança pública na tentativa de estabelecer um sistema de incentivo por bônus salarial. A atividade policial enfrenta inúmeras dificuldades: além de restrições orçamentárias e resistências à atuação conjunta de diferentes forças policiais, o contexto da sociedade, com crises econômicas e desemprego, por exemplo, pode levar a alterações dos índices de criminalidade, independentemente do aumento ou da diminuição do esforço policial. Diante da necessidade de decisões para mitigar os problemas existentes, o presente caso de ensino promove e reflexões sobre mensuração de desempenho, incentivos e governança no âmbito do setor público, tendo como base experiências reais na área de segurança pública. Ao colocarmos os alunos no papel de um gestor recém empossado por um governo estadual fictício, esperamos aumentar o conhecimento sobre limites e possibilidades do uso de incentivos pecuniários em organizações públicas.





## Dilemas para a Implementação de Programas de Incentivo Atrelados a Desempenho em Segurança Pública

### Resumo

Este caso de ensino introduz dilemas enfrentados por um gestor da área de segurança pública na tentativa de estabelecer um sistema de incentivo por bônus salarial. A atividade policial enfrenta inúmeras dificuldades: além de restrições orçamentárias e resistências à atuação conjunta de diferentes forças policiais, o contexto da sociedade, com crises econômicas e desemprego, por exemplo, pode levar a alterações dos índices de criminalidade, independentemente do aumento ou da diminuição do esforço policial. Diante da necessidade de decisões para mitigar os problemas existentes, o presente caso de ensino promove reflexões sobre mensuração de desempenho, incentivos e governança no âmbito do setor público, tendo como base experiências reais na área de segurança pública. Ao colocarmos os alunos no papel de um gestor recém empossado por um governo estadual fictício, esperamos aumentar o conhecimento sobre limites e possibilidades do uso de incentivos pecuniários em organizações públicas.

**Palavras-chave:** caso de ensino; mensuração de desempenho; incentivos; governança; polícia

### 1. Descrição da Situação

Após décadas de experiência na Polícia Militar do Estado de Santa Clara, o coronel Evair das Palmeiras foi convidado a comandar a Secretaria de Segurança Pública do estado. Apesar de muito animado com o convite, o coronel estava preocupado. De fato, ao observar a situação da segurança pública do Estado do Rio de Janeiro em 2017, que resultou em uma intervenção federal na área, o coronel não considerava que seu estado estava em uma situação muito melhor. Dilemas de gestão comuns aos gestores da área de segurança pública em diversos estados persistiam em Santa Clara. Afinal, como reduzir os índices de criminalidade? Quais são os indicadores de segurança pública mais importantes? Como fazer com que a população confie na polícia? Em sua nova função, essas eram algumas das questões que passaram a acompanhar o coronel Evair, inclusive em seus raros momentos de lazer.

Estudioso do tema e com décadas de experiência na área, Evair sabia que não existem soluções mágicas para resolver problemas complexos. Sua primeira ação foi examinar criticamente as diversas experiências de gestão testadas na área ao longo do tempo. De fato, nas últimas décadas, diversas experiências foram implantadas e descontinuadas na segurança pública, não raro sem avaliação criteriosa, tais como programas de policiamento comunitário e iniciativas visando promover maior integração entre as diferentes forças policiais. Diante da falta de uma cultura de avaliação, via de regra, não está claro os elementos que contribuem para o sucesso, ou fracasso, na gestão da segurança pública.

Uma medida em particular, no entanto, há tempos despertava interesse no coronel Evair. Alguns anos antes da intervenção federal do exército, o próprio estado do Rio de Janeiro havia adotado um programa de mensuração de desempenho e pagamento de bônus a policiais. Nesse programa, recompensas eram pagas a policiais que atingiam as metas semestrais estipuladas pela Secretaria de Segurança Pública. O programa, chamado Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados (SIM), recebeu elogios nos primeiros anos e foi replicado, com algumas mudanças, por outros estados brasileiros. Embora os índices de criminalidade tenham voltado a subir depois de 2013 – período em que a crise fiscal vivenciada pelo estado passou a comprometer o pagamento dos bônus já pactuados – avaliações independentes mostram que o SIM apresentou, entre 2009 e 2015, efeitos benéficos em áreas geográficas nas quais os policiais civis e militares atuantes em regiões elegíveis ao bônus.

Evair acreditava que um programa de incentivos poderia motivar os policiais, promovendo maior esforço e melhores resultados. Por outro lado, em função das dificuldades



inerentes a implementação do programa, sobretudo no que tange ao apoio de atores-chave do estado, a experiência do Rio de Janeiro não parecia ter bons resultados no longo prazo. Era preciso investigar mais a fundo o funcionamento desse tipo de iniciativa para determinar suas possibilidades para o estado de Santa Clara.

### **1.1. Contexto: desafios da segurança pública**

A violência é um fenômeno com múltiplas causas e que pode estar associada, entre outros fatores, ao desemprego, a padrões de urbanização, à escolaridade, à distribuição de renda e outras variáveis não controladas pelos operadores de segurança. Além disso, os fatores relacionados com a ocorrência de crimes como homicídio diferem ao longo do tempo e em diferentes regiões. Dessa forma, há grande dificuldade em atribuir alterações nos índices de violência a uma política pública específica. Ou seja, os homicídios podem aumentar porque a pobreza está crescendo, por exemplo, mesmo que a polícia esteja realizando todas as ações ao seu alcance para reduzir o crime. Além disso, a sensação de insegurança nem sempre acompanha os índices reais de criminalidade. A quantidade de reportagens e a abordagem da mídia para determinados crimes, por exemplo, influenciam o quanto a população se sente insegura e quanto de apoio há para diferentes condutas policiais.

Outro dado relevante para a ação policial é que os índices de criminalidade não avançam de maneira uniforme. O número de homicídios pode estar diminuindo enquanto os sequestros aumentam. Além disso, o esforço policial nem sempre está correlacionado com a redução de crimes. Por exemplo, o aumento no cumprimento de mandados de prisão pode não impedir o aumento dos índices de diversos crimes no mesmo período.

Observando esses dados sobre a experiência do Rio de Janeiro, Evair ficou ainda mais confuso. Quais seriam as medidas relevantes da ação policial? Deve-se avaliar a ação policial pelo seu esforço ou pelo resultado finalístico de redução da violência? Era preciso ir além da análise dos dados e conversar com alguns dos envolvidos para entender realmente a experiência do sistema de metas para a segurança pública no Rio de Janeiro.

## **2. O Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados (SIM) no Rio de Janeiro**

A primeira pessoa com quem Evair conversou foi uma amiga dos tempos de colégio, Ana Duarte, que havia sido assessora do governador do Estado do Rio de Janeiro em 2007, no primeiro ano daquela gestão. A equipe dirigente da segurança pública estadual, já em 2007, percebia que a avaliação do governo por parte da opinião pública dependeria em grande medida da redução da violência e da melhoria da sensação de segurança nas ruas. Ana Duarte afirmou:

*- A segurança pública é um terreno muito complicado. Havia muitas indicações políticas para os cargos de comando e muitas pessoas sendo condecoradas sem necessariamente apresentar resultados. Queríamos acabar com aquelas práticas, reconhecendo os policiais de acordo com o seu mérito. Seguindo as boas práticas do setor privado, resolvemos arriscar o estabelecimento de metas e premiações por resultado, mesmo sabendo que isso é algo pouco comum no governo.*

Os desafios para estabelecer um programa de incentivos não eram poucos. Além da falta de costume com metas e remuneração variável, a segurança pública nos estados brasileiros é função compartilhada das Polícias Militar e Civil. Em termos gerais, a Polícia Militar é responsável pelo policiamento ostensivo nas ruas, enquanto a Polícia Civil é responsável pelas investigações criminais. Na Secretaria de Segurança Pública, Evair tentaria promover o trabalho integrado da Polícia Militar e da Polícia Civil, apesar de saber que cada uma dessas organizações tem uma longa trajetória, práticas cristalizadas, com estruturas de carreira e características bastante particulares, além terem tradição de trabalhar de forma isolada, pouco integrada e com dinâmicas de rivalidade bem acentuadas. Essas diferenças o coronel Evair conhecia bem.



Ainda assim, Evair não desistiu facilmente da ideia de promover uma ação integrada das polícias. Incentivar os policiais a se esforçarem parecia o caminho certo a se seguir. Continuando sua pesquisa sobre a experiência do Rio de Janeiro, Evair percebeu que a definição das características do SIM passou por escolhas frente a uma série de dilemas comuns a um sistema de mensuração de desempenho em uma área como a segurança pública.

### **1º dilema: definir metas para quais indicadores?**

A princípio, Evair considerou que homicídios e roubos de rua eram indicadores que atemorizam a população, geram sensação de insegurança e deveriam ser priorizados. No entanto, ao comentar com a sua esposa que pretendia utilizar somente esses indicadores, Evair foi surpreendido com a seguinte reação da sua companheira:

*- Não tem nenhuma meta para a redução de crimes contra a mulher? Isso não é importante?*

Logo na sequência, ao comentar esse episódio com um colega da Polícia Militar, Evair ouviu o seguinte comentário:

*- Não sei se concordo com a sua esposa, coronel, mas definir metas com base nos crimes não me parece uma boa ideia. Quem comete crimes são criminosos!*

*Acho que as metas deveriam focar no que podemos efetivamente fazer, como número de prisões, apreensões de drogas, armas e coisas do tipo.*

Evair ficou bastante irritado com aqueles comentários. O que eles queriam? Metas para todos os crimes? Como gerir um sistema desses? Metas que só focassem na atuação do policial? E se os crimes continuassem aumentando, como seria possível justificar o pagamento de bônus aos policiais? Como convencer o Secretário da Fazenda, refratário a qualquer gasto adicional, de que vale a pena alocar parte do orçamento sem garantia de contrapartida?

### **2º dilema: quem seria avaliado?**

Uma vez definido quais seriam os indicadores estratégicos de violência, o próximo desafio de avaliação da atividade policial do SIM foi escolher quem seria avaliado e como seria realizado o cálculo das metas. Essa definição, no SIM do Estado do Rio de Janeiro, foi influenciada pelo desejo de criar mecanismos para uma maior integração das polícias Civil e Militar em favor do compartilhamento de informações e da sinergia entre os órgãos de prevenção e repressão do crime. Em função disso, o SIM optou por estabelecer metas coletivas que valeriam para todos os policiais – militares ou civis – que atuassem em determinada área.

Definiu-se que as metas de redução da criminalidade seriam estipuladas para cada área de atuação integrada e, uma vez atingidas, todos os policiais militares ou civis daquela área, independentemente do seu nível hierárquico, recebiam o mesmo bônus como premiação.

Ainda que se siga um modelo semelhante ao do Estado do Rio de Janeiro, há inúmeras definições de governança subsequentes ao estabelecimento de novas áreas para a atuação policial. Quem é responsável? Como se comunicam? Como registrar e planejar ações?

### **3º dilema: como seria realizado o cálculo das metas?**

No Rio de Janeiro, inicialmente optou-se por metas lineares para todas as AISP, independentemente de suas características. Assim, propunha-se, por exemplo, uma redução de 5% na taxa de homicídio para todas as AISP, independente do patamar inicial de uma área ser extremamente elevado e de outra ser muito baixo. Isso gerava queixas como as que o coronel Evair ouviu de um colega seu que trabalhou no interior do Rio de Janeiro:

*- Quando colocavam uma mesma meta para todas as áreas, era uma baita injustiça! Reduzir 10% o número de homicídios na área do Complexo do Alemão é uma coisa, mas reduzir 10% o número de homicídios em municípios do interior em que ocorre 1 ou 2 homicídios por ano, é quase impossível!*



O mesmo se aplicaria a Santa Clara? Além disso, os pesos para diferentes indicadores deveriam ser iguais?

#### **4º dilema: com que periodicidade as metas devem ser apuradas e a premiação concedida?**

Evair ouviu muitas queixas sobre a periodicidade das metas do Rio de Janeiro, definida como semestral. Um dos seus colegas que foi comandante de batalhão no Rio de Janeiro mencionou:

*- Em seis meses é muito difícil usar as metas de forma efetiva. A tropa se esquece das metas no meio do caminho e só volta a lembrar no último mês. Isso se estivermos perto de bater a meta! Metas mensais ou bimestrais seriam melhores.*

Outro tipo de queixa vinha de policiais especializados. Um colega da tropa de choque diz:

*- Nós ajudamos os outros a bater meta e também queremos ser premiados!*

Por fim, havia dúvidas sobre o valor que seria adequado a premiação. Um prêmio muito baixo pode não servir de incentivo. Mas será que um prêmio muito alto também não seria ruim?

### **3. Desafios na execução e resultados do SIM**

Depois de consultar vários colegas envolvidos com a experiência do Rio de Janeiro, Evair tinha a impressão de que poderia desenhar um sistema de metas para o estado de Santa Clara. Para concluir sua avaliação Evair procurou observar a evolução dos indicadores estratégicos de violência no Rio de Janeiro. O SIM passou a operar a partir do segundo semestre de 2009 e, logo em seguida, ocorreu uma queda nos índices de criminalidade no estado do Rio de Janeiro. A partir de 2013, entretanto, há novos aumentos nos índices de violência.

Além disso, durante os anos anteriores ao surgimento do SIM, dados do estado do Rio de Janeiro indicam que os três indicadores estratégicos de violência tiveram comportamentos distintos. Já havia no início do programa uma tendência de queda expressiva no roubo de veículos como percentual da frota do estado, ao passo que a queda na taxa de homicídio era mais modesta e o roubo de rua, ao contrário, estava aumentando.

Apesar de não ser possível realizar uma avaliação direta do efeito do sistema de metas para a redução da criminalidade, muitas vezes as metas estabelecidas foram atingidas. Todas as AISP's foram premiadas ao menos uma vez, indicando o atingimento de suas metas. As AISP's mais bem-sucedidas, segundo a métrica do SIM, foram premiadas em 7 dos 12 ciclos que ocorreram até o primeiro semestre de 2015.

### **4. Conclusão: um programa a ser usado como modelo?**

Quinze dias após sua nomeação como Secretário de Segurança de Santa Clara, Evair das Palmeiras precisava definir se iria adotar um sistema de metas e premiação aos policiais do seu estado. Os próprios policiais, as organizações da sociedade civil que trabalham com segurança pública e mesmo a mídia cobravam por uma definição. Ao menos um pré-requisito para a existência de metas havia sido atingida: por ser considerada uma área prioritária, o aumento do orçamento da segurança pública garantia recursos modestos, porém estáveis, para que a medida fosse implementada.

Evair acreditava que um sistema de metas e premiações traria bons resultados para a segurança pública, além de motivar os policiais. Os desafios para apresentação do programa, no entanto, eram enormes. A experiência prévia do Rio de Janeiro lhe impunha diversos questionamentos: quais poderiam ser os indicadores mais adequados e relevantes em se tratando do contexto em que estava? Como criar mecanismos de incentivo para as unidades policiais que ao longo do tempo enfrentam dificuldades para o alcance da meta, a fim de não desestimular esses funcionários? Com qual regularidade de medição de métricas o estado poderia trabalhar? Como evitar a manipulação de métricas no momento de registro por parte do corpo de policiais? Como lidar com problemas relacionado à relação esforço versus recompensa? Essas eram



algumas das questões que o interventor se colocava e que deveriam ser muito bem elaboradas para o que o governado federal, estadual e a sociedade civil se convencessem de que o sistema poderia de fato funcionar.

## NOTA DE ENSINO

### 1. Objetivos didáticos

O caso suscita questões relacionadas à mensuração de desempenho – tema central em análises contemporâneas sobre gestão pública (Andrews, Boyne, Law, & Walker, 2011; Boyne, 2006; Moynihan, 2006; Perry, Engbers, & Jun, 2009). Os objetivos de aprendizagem do caso, relacionados aos dilemas de mensuração de desempenho, são: a) analisar a importância e os dilemas envolvidos na mensuração de desempenho da gestão pública; e b) justificar as escolhas realizadas no processo de mensuração de desempenho da gestão pública.

Além disso, o caso possibilita debates relevantes sobre arranjos de governança colaborativa entre órgãos governamentais, tema de trabalhos como Agranoff & McGuire (2004) e Saz-Carranza & Ospina (2010) e sobre sistemas de incentivo financeiro atrelados a resultados no âmbito da gestão pública (Burgess, Propper, Ratto, & Tominey, 2017; Heinrich & Marschke, 2010). O objetivo de aprendizagem relacionado a sistemas de incentivo é: compreender como o sistema de incentivos se relaciona com a mensuração de desempenho na área pública. Já o objetivo de aprendizagem relacionado a arranjos de governança é: identificar desafios para a colaboração entre órgãos da gestão pública. Tais discussões são particularmente relevantes em setores complexos da gestão pública, como a área de segurança.

Com variações no nível de profundidade do debate e nas análises realizadas, o caso pode ser aplicado a alunos de graduação e pós-graduação em cursos da área de Estratégia, Gestão Pública, ou Políticas Públicas. O caso traz diversas oportunidades para discussão das potencialidades e dos limites de sistemas de desempenho no setor público, incluindo disfunções de programas de incentivo, pertinência de recompensas pecuniárias, escolha entre incentivos individuais ou em grupo, problemas de mensuração, bem como estratégias para lidar com reações contrárias a essas iniciativas.

### 2. Questões para discussão

O caso apresenta possibilidades de discussão em plenária na sala de aula ou por pequenos grupos de alunos. Seguem algumas propostas de questões a serem exploradas.

#### a) Sobre mensuração de desempenho

Possíveis questões sobre a escolha de indicadores estratégicos de violência.

1. As metas da segurança pública devem considerar indicadores finalísticos de violência ou indicadores de esforço dos policiais? Por quê?
2. No caso de indicadores de esforço dos policiais, como justificar o pagamento de bônus se houver aumento da criminalidade?
3. No caso de indicadores finalísticos, quantos e quais crimes devem ser considerados? Os pesos devem ser os mesmos? Por quê?
4. O que pode justificar alteração das metas, após a sua definição inicial?

Os alunos devem se lembrar que diferentes setores da população podem priorizar a atenção dada a diferentes tipos de crime (ex: mulheres podem estar mais preocupadas com estupro; empresários podem estar preocupados com o roubo de cargas, etc.). Porém, considerar um número elevado de tipos de crime seria um risco para a gestão do SIM, pois aumentaria o nível de complexidade para o cálculo e poderia engendrar problemas de manipulação de métricas e múltiplas tarefas (Holmstrom & Milgrom, 1991; Payne & Roberts, 2010). Outro fato relevante é que, com um grande número de metas, os policiais poderiam não compreender claramente como suas metas seriam calculadas e atingidas.





Por outro lado, dado que muitos agentes públicos podem questionar a penalização que sofrem quando não atingem as metas finalísticas por fatores aleatórios que não estão sob sua influência, o caso pode servir de base para discutir o conhecido *informativeness principle* (Hölmstrom, 1979). Especificamente na atividade policial, os alunos podem vislumbrar atividades que estão sob controle direto da polícia, e que, portanto, refletem o esforço dos policiais, tais como o número de prisões, o volume de apreensões de armas e drogas, ou ainda o número de inquéritos policiais concluídos, fazendo o necessário cotejo com indicadores finalísticos para os quais a relação entre esforço e desempenho não é totalmente isenta de fatores externos. Para os formuladores do programa, definir metas utilizando os dados de esforço poderia acarretar em um degaste da legitimidade pública do programa, pois os policiais poderiam bater metas mesmo com o aumento de crimes.

Optou-se, no Rio de Janeiro, por focar em indicadores finalísticos da ocorrência criminal, como homicídios e roubos. Além disso, no Rio de Janeiro optou-se por focar em indicadores mais relevantes, conforme um critério de impacto na sensação de insegurança da população. Era primordial que estes indicadores fizessem sentido para uma adesão massiva dos atores responsáveis pela sua operacionalização, os próprios policiais. Pode-se também explorar o motivo dos pesos diferentes adotados no Rio de Janeiro. Por se considerar que a vida humana é a prioridade máxima, a meta de redução dos homicídios recebeu o maior peso.

Os alunos, eventualmente com o auxílio do professor, devem se lembrar que as atividades da Polícia Civil e Militar são muito distintas entre si e que ainda há diferenças relevantes na estrutura de cada uma dessas organizações. Por exemplo, na Polícia Militar o Esquadrão Anti-Bombas tem uma atuação muito diferente do Batalhão que patrulha a área central de uma grande cidade.

Sobre a alteração de indicadores, é interessante explorar como, no Rio de Janeiro, a inclusão das mortes por ação policial no cálculo da letalidade violenta, por exemplo, gerou polêmica. Segundo alguns policiais fluminenses, essa mudança era um desincentivo ao enfrentamento com criminosos, pois se algum criminoso morresse, dificultaria o atingimento das metas policiais.

#### Possíveis questões sobre a escolha de nível de análise.

1. As metas devem ser individuais ou coletivas? Por quê?
2. As metas devem considerar as unidades organizacionais já existentes (ex: delegacias da Polícia Civil e batalhões da Polícia Militar) ou devem adotar novas unidades como as AISP's criadas pelo sistema de metas do Rio de Janeiro? Por quê?
3. O que fazer com unidades que fogem à regra da organização territorial (ex: batalhões de choque e cavalaria atuam em qualquer lugar do estado, quando requisitados)

Havia a opção de metas individuais ou coletivas. Além disso, deveria haver metas diferentes para a Polícia Civil e para a Polícia Militar? Haveria variação conforme a patente (nível hierárquico) dos policiais?

No caso de metas individuais, há relativa dificuldade de mensuração que deve ser pontuada, sobretudo se forem adotadas metas finalísticas de criminalidade. No caso de metas coletivas, há o problema de *free riders* que deve ser apontado. Nessa linha, o professor pode explorar como minimizar o problema decorrente da diminuição do esforço em esquemas de incentivos em grupo (Kandel & Lazear, 1992), algo que vai além do setor público.

Caso adote-se as unidades organizacionais existentes, existe a vantagem de uma equipe que se conhece mais e com uma cultura e valores organizacionais compartilhados. Essa alternativa, no entanto, contribui menos para a integração das diferentes forças policiais. Caso a opção seja por bônus baseados em novas unidades organizacionais, como forma de promover maior integração entre as polícias, como introduzir práticas de gestão que garantam a continuidade das ações?



Existe ainda uma polêmica envolvendo os critérios para a premiação de unidades que são organizadas por critérios diferentes daqueles predominantes. No caso da Polícia Militar, apesar de a maior parte dos batalhões serem organizados territorialmente, há vários batalhões especiais e especializados, que atuam quando solicitados. É o caso dos batalhões de choque ou a cavalaria. Esses batalhões não deveriam também receber uma premiação por esforço realizado? Como compatibilizar as regras para mensuração de desempenho?

Possíveis questões sobre a escolha de cálculo de metas.

1. A definição das metas deve seguir um modelo mais centralizado e técnico ou deve incluir novos atores e seguir um modelo mais descentralizado? Por quê?

A queixa do comandante de batalhão no interior do estado, apresentada no caso, mostra como policiais podem se sentir injustiçados ao terem que seguir as mesmas metas, independente das características regionais. A sensação de injustiça pode levar a uma série de distorções de incentivos, tais como comparação social e erosão moral.

A definição centralizada das metas pode garantir mais uniformidade e alinhamento aos objetivos estratégicos do sistema, mas pode estar menos aderente à realidade de diferentes locais. Um método descentralizado de definição das metas, escutando atores locais, pode gerar mais aderência às prioridades da região, mas pode gerar grande heterogeneidade na definição das metas, causando conflitos na atribuição de bônus.

Possíveis questões sobre a escolha de periodicidade de apuração das metas.

1. As metas devem ser estipuladas por que período (ex: mensal, bimestral, semestral, anual)? Por quê?

Esse debate é particularmente relevante caso os alunos tenham optado por metas finalísticas de desempenho, e não indicadores de esforço. Isso porque espera-se que as ações policiais não sejam os únicos fatores impactando a criminalidade. Dessa maneira, a apuração de metas com periodicidade muito curta (mensal ou bimestral) poderia não refletir os esforços de melhoria na atividade policial. Por outro lado, metas muito distantes (anuais, por exemplo), poderiam não gerar o incentivo cotidiano para o esforço dos policiais. Prazos muito longos podem gerar frustração nos policiais, caso os mesmos não percebam que seu esforço está sendo recompensado.

Na experiência fluminense havia reclamações dos policiais, por exemplo, pois alguns consideram que a ocorrência de uma chacina totalmente imprevisível em determinado período da meta poderia comprometer todo o trabalho de um semestre.

Além das questões de mensuração de desempenho apresentadas acima, há outras questões que podem ser exploradas a depender dos objetivos de aprendizagem da aula. Destacam-se, entre essas possibilidades adicionais, a variação das formas do incentivo e os arranjos de governança intergovernamental.

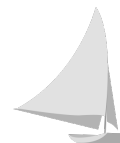
**b) Sobre sistemas de incentivo**

Sobre a variação na forma do incentivo, uma primeira discussão possível relaciona-se com a adequação de remuneração variável para as forças policiais.

Possíveis questões sobre incentivos.

1. Seria possível obter mais esforço dos policiais sem remuneração financeira e apenas com premiação simbólica?
2. Seria possível obter mais esforço dos policiais sem remuneração financeira e apenas com premiação simbólica? Há outras alternativas que geram incentivo ao esforço, como treinamentos ou promoção para os policiais que atingem as metas?
3. É correto que o valor das premiações seja definido pelo governador? Quais seriam as alternativas?





4. As unidades policiais especializadas (ex: batalhão de choque) que são premiadas por boas práticas deveriam receber o mesmo que as unidades que batem metas regionalizadas? Por quê?

As questões sobre incentivo devem problematizar que medidas geram os resultados esperados. A premiação monetária deve ser analisada frente à possibilidade de incentivo não monetário, pois um incentivo monetário muito forte pode acabar gerando manipulação e erosão moral, fazendo com que os policiais procurem bater as metas a qualquer custo. Essas práticas podem resultar em conflitos entre diferentes áreas da organização, que estejam disputando as premiações e que possam se sentir injustiçadas.

No Rio de Janeiro, a dificuldade em estabelecer incentivos adequados comprometeu a integração desejada entre as polícias no nível mais local, reunindo companhias e delegacias locais. Ainda que essa estrutura de reuniões tenha sido fundamental para o funcionamento do SIM, elas nem sempre ocorriam na periodicidade desejada. Os policiais fluminenses muitas vezes entendiam essas reuniões como uma forma de punição pelo não cumprimento das metas. Nos outros níveis, as reuniões eram convocadas e monitoradas pela própria Secretaria de Segurança Pública, porém no nível mais local elas deveriam ocorrer por iniciativa dos próprios delegados e comandantes da companhia, não havendo nenhuma penalização caso elas não acontecessem.

#### **c) Sobre arranjos de governança intergovernamental**

Com relação aos arranjos de governança intergovernamental, o SIM é um exemplo do uso de incentivos para alinhar interesses de organizações que possuem historicamente uma resistência para a atuação em conjunto. Ao definir premiações em comum para áreas integradas para a segurança pública, o SIM promoveu o trabalho em conjunto das Polícias Civil e Militar. Possíveis questões sobre governança.

1. Como institucionalizar a cooperação entre órgãos governamentais?
2. O trabalho em conjunto será sempre dependente do incentivo financeiro?
3. Como compatibilizar estruturas e processos para a cooperação?

Os desafios da cooperação intergovernamental no Brasil ainda são objeto de poucos estudos e o caso pode ser utilizado para explicitar alguns dos dilemas envolvidos nesses arranjos. No caso do Rio de Janeiro houve importantes aprendizados relacionados à necessidade de uma comunicação adequada na governança dos dois órgãos policiais. Os policiais lhe disseram que, inicialmente, quando da implantação do SIM, não havia sido realizado nenhum plano de comunicação formal, identificando os principais *stakeholders* e abordando as questões que geravam maior ruído de informação. Essa falta de comunicação gerou temores infundados de que o objetivo seria reduzir a autonomia das polícias. Com o passar do tempo, percebendo essa dificuldade, a Secretaria de Segurança realizou ajustes para aprimorar a comunicação ao longo da experiência com o sistema de metas. As medidas para remediar a falha inicial na comunicação do programa envolveram um intenso diálogo com atores-chave que pareciam não estar convencidos sobre os benefícios do sistema de metas.

Além disso, no Rio de Janeiro foi necessário realizar ajustes organizacionais para compatibilizar a estrutura das polícias, envolvendo a criação de cargos e alteração de certas atribuições nas polícias, de forma que para cada liderança em uma das forças policiais houvesse outra liderança de nível e jurisdição equivalentes na outra força policial. Ainda assim, as diferenças estruturais das duas polícias criavam dificuldades para o SIM, especialmente porque a estrutura da Polícia Civil é mais limitada em determinadas áreas do interior, dificultando uma efetiva colaboração em algumas AISP.

### **3. Sugestão para Plano de Ensino**

Considerando uma aula de aproximadamente duas horas, sugere-se que a leitura do caso seja feita individualmente pelos alunos antes da aula. A aula pode iniciar com uma discussão



geral, em plenária, sobre vantagens e desvantagens de um sistema de mensuração de desempenho na segurança pública. Após vinte minutos dessa discussão inicial, os alunos podem iniciar o trabalho em pequenos grupos, de cinco ou seis integrantes, respondendo a três ou quatro questões selecionadas previamente e apresentadas pelo(a) docente. Deve-se atribuir tempo suficiente para essa etapa, com debate entre os alunos sobre prós e contras de cada escolha realizada. Após aproximadamente uma hora dos debates em pequenos grupos, sugere-se a apresentação dos resultados de dois grupos selecionados aleatoriamente. O(a) docente deve aproveitar essa oportunidade para provocar reflexões críticas sobre as opções apresentadas, incentivando a participação dos demais grupos e acrescentando, conforme oportuno, questões subsequentes para reflexão dos alunos. Nos últimos dez minutos de aula, sugere-se um fechamento que aborde outros dilemas apresentados nessa nota de ensino e não aprofundados durante a discussão dos alunos.

#### 4. Indicações bibliográficas

Há inúmeras referências para o aprofundamento dos temas abordados neste caso de ensino. Diversos autores discutem incentivos no setor público (Burgess et al., 2017; Frant, 1996; Heinrich & Marschke, 2010). Há também análises sobre mensuração de desempenho em governos (Amirkhanyan, 2009; Boyne, 2006; De Bruijn, 2002; Propper & Wilson, 2003). A literatura sobre governança considera arranjos entre organizações governamentais e também entre governos e organizações privadas (Agranoff & McGuire, 2004; Ansell & Gash, 2008; Bryson, Crosby, & Stone, 2015; Klijn, Edelenbos, & Steijn, 2010; Salamon, 2002). Para uma avaliação do SIM implementado no Rio de Janeiro, ver relatório final de pesquisa em Cabral, Firpo, Marchesini da Costa, & Viotti, (2016). Sobre causas da violência e políticas de segurança pública, ver Duarte et al., (2012); Nery, Peres, Cardia, Vicentin, & Adorno, (2012); Ingram & Marchesini da Costa, (2017); Cardoso, Cecchetto, Corrêa, & Souza, (2016). Sobre o histórico de violência no Brasil e Rio de Janeiro, ver Amorim, (2012); Arias, (2013); Pinto & Do Carmo, (2016).

#### Referências

- Agranoff, R., & McGuire, M. (2004). *Collaborative public management: New strategies for local governments*. Georgetown University Press.
- Amirkhanyan, A. A. (2009). Collaborative performance measurement: Examining and explaining the prevalence of collaboration in state and local government contracts. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), 523–554.
- Amorim, C. (2012). *Comando vermelho: a história do crime organizado*. Editora Best Seller.
- Andrews, R., Boyne, G., Law, J., & Walker, R. (2011). *Strategic management and public service performance*. Springer.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
- Arias, E. D. (2013). The impacts of differential armed dominance of politics in Rio de Janeiro, Brazil. *Studies in Comparative International Development*, 48(3), 263–284.
- Boyne, G. A. (2006). *Public service performance: Perspectives on measurement and management*. Cambridge University Press.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2015). Designing and implementing cross-sector collaborations: Needed and challenging. *Public Administration Review*, 75(5), 647–663.
- Burgess, S., Propper, C., Ratto, M., & Tominey, E. (2017). Incentives in the public sector: Evidence from a government agency. *The Economic Journal*, 127(605), F117–F141.



- Cabral, S., Firpo, S., Marchesini da Costa, M., & Viotti, L. (2016). *Avaliação do sistema de metas e acompanhamento dos resultados da segurança pública no estado do Rio de Janeiro* (p. 19). São Paulo: Fundação Brava.
- Cardoso, F. L. M. G., Cecchetto, F. R., Corrêa, J. S., & Souza, T. O. de. (2016). Homicides in Rio de Janeiro, Brazil: an analysis of lethal violence. *Ciencia & Saude Coletiva*, 21(4), 1277–1288.
- De Bruijn, H. (2002). Performance measurement in the public sector: strategies to cope with the risks of performance measurement. *International Journal of Public Sector Management*, 15(7), 578–594.
- Duarte, E. C., Garcia, L. P., Freitas, L. R. S. de, Mansano, N. H., Monteiro, R. A., & Ramalho, W. M. (2012). Ecological association between characteristics of the municipalities and the risk of homicide in adult males aged 20 to 39 in Brazil: 1999–2010. *Ciencia & Saude Coletiva*, 17(9), 2259–2268.
- Frant, H. (1996). High-powered and low-powered incentives in the public sector. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(3), 365–381.
- Heinrich, C. J., & Marschke, G. (2010). Incentives and their dynamics in public sector performance management systems. *Journal of Policy Analysis and Management*, 29(1), 183–208.
- Hölmstrom, B. (1979). Moral hazard and observability. *The Bell Journal of Economics*, 74–91.
- Holmstrom, B., & Milgrom, P. (1991). Multitask principal-agent analyses: Incentive contracts, asset ownership, and job design. *JL Econ. & Org.*, 7, 24.
- Ingram, M. C., & Marchesini da Costa, M. (2017). A spatial analysis of homicide across Brazil's municipalities. *Homicide Studies*, 21(2), 87–110.
- Kandel, E., & Lazear, E. P. (1992). Peer pressure and partnerships. *Journal of Political Economy*, 100(4), 801–817.
- Klijn, E.-H., Edelenbos, J., & Steijn, B. (2010). Trust in Governance Networks Its Impacts on Outcomes. *Administration & Society*, 42(2), 193–221.
- Moynihan, D. P. (2006). What do we talk about when we talk about performance? Dialogue theory and performance budgeting. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(2), 151–168.
- Nery, M. B., Peres, M. F. T., Cardia, N., Vicentin, D., & Adorno, S. (2012). Spatial regimes: dynamics of intentional homicides in the city of São Paulo between 2000 and 2008. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 32(6), 405–412.
- Payne, A. A., & Roberts, J. (2010). Government Oversight of Public Universities: Are Centralized Performance Schemes Related to Increased Quantity or Quality? *The Review of Economics and Statistics*, 92(1), 207–212.
- Perry, J. L., Engbers, T. A., & Jun, S. Y. (2009). Back to the Future? Performance-Related Pay, Empirical Research, and the Perils of Persistence. *Public Administration Review*, 69(1), 39–51.
- Pinto, R. F., & Do Carmo, M. S. (2016). The pacifying police units of the State of Rio de Janeiro (UPPs): Incremental innovation or police reform? *Public Administration and Development*, 36(2), 121–131.
- Propper, C., & Wilson, D. (2003). The use and usefulness of performance measures in the public sector. *Oxford Review of Economic Policy*, 19(2), 250–267.
- Salamon, L. M. (2002). *The tools of government: A guide to the new governance*. Oxford University Press.
- Saz-Carranza, A., & Ospina, S. M. (2010). The behavioral dimension of governing interorganizational goal-directed networks—Managing the unity-diversity tension. *Journal of Public Administration Research and Theory*, muq050.