



Instituto **SoudaPaz**

A paz na prática

Balanço das Políticas de Gestão para Resultado na Segurança Pública

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| Apresentação | 04 |
| Introdução | 05 |
| Capítulo 1. | 07 |
| Descrição das experiências estaduais de Gestão para Resultados na Segurança Pública | |
| Capítulo 2. | 35 |
| Análise comparativa e aprendizados a partir das experiências dos Estados | |
| Capítulo 3. | 52 |
| Recomendações | |
| Referências | 61 |

ISBN: 978-85-62387-11-1

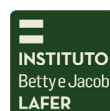
Realização



Parceria



Apoio



APRESENTAÇÃO

Desde 2012 o Instituto Sou da Paz tem acompanhado a implementação de políticas de gestão para resultados na segurança pública. Estivemos próximos de estados como São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo, conhecendo e participando do desenvolvimento de suas políticas de gestão para resultados.

Nesse percurso, percebemos que o estabelecimento de diretrizes claras e metas objetivas a serem perseguidas pelas forças de segurança e o estabelecimento de uma rotina permanente de acompanhamento, prestação de contas e reconhecimento do trabalho policial têm sido uma aposta acertada para dar às secretarias estaduais de segurança pública e governos uma ferramenta muito útil de gestão.

É evidente que não queremos dizer que antes da implementação deste método, as polícias não trabalhassem orientadas por metas e foco na redução da violência e manutenção da paz social. Porém, há que se reconhecer o esforço recente de diversos estados em buscar esse modelo de gestão específico, o que trouxe consequências positivas para o desenvolvimento tanto das secretarias de segurança no papel de gestoras da política pública, como das forças policiais em suas relações entre si e na promoção de cooperação entre todas.

Assim, como em toda inovação em política pública, também pudemos perceber que há inúmeros desafios em cada experiência estadual, havendo muito o que se aprimorar. Há no Brasil, pelo menos, oito estados que implementam ou implementaram políticas de gestão para resultados na área da segurança, enquanto há pouco material documentado sobre as mesmas, o que dificulta o aprendizado mútuo pelos próprios gestores.

Diante dessa constatação, com o apoio do Instituto Betty e Jacob Lafer, Fundação Brava e Instituto República, o Instituto Sou da Paz em parceria com o Instituto de Segurança Pública e Secretaria da Segurança Pública do Rio de Janeiro realizou o Seminário de Balanço das Políticas de Gestão para Resultados na Segurança Pública em julho de 2016. O evento contou com a participação de representantes dos estados de Alagoas, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo.

O evento foi um rico espaço de troca e reflexão sobre aspectos importantes das diferentes políticas, e a partir dele elaboramos a presente publicação sistematizando os aprendizados e desafios dessas experiências. Esperamos que, com ela, gestores, pesquisadores e outros interessados no tema tenham em mãos um material que possa ajudar na compreensão e aperfeiçoamento dos diferentes sistemas de gestão para resultados na segurança pública.

Gostaríamos, por fim, de agradecer o apoio de cada um dos parceiros citados acima, sem os quais este trabalho não teria sido viável, bem como a cada representante dos estados que estiveram conosco no seminário, cuja contribuição foi o que o forneceu subsídio para elaboração deste material, e ao consultor Luis Otávio Milagres de Assis, que ajudou a construir esta publicação.

Boa Leitura!
Ivan Marques e Carolina Ricardo
Instituto Sou da Paz

INTRODUÇÃO

As 58 mil mortes violentas registradas no Brasil em 2015¹ não deixam dúvidas da necessidade de melhoria da efetividade do sistema de Segurança Pública e justiça criminal no Brasil. Se, por um lado, é necessário reconhecer que o fenômeno criminal é multicausal, influenciado por fatores econômicos e sociais, por outro, também se reconhece que a eficiência interna de cada organização e a efetividade da ação integrada das polícias, sistema judiciário, sistema prisional, socioeducativo e de políticas sociais gera impacto significativo nos números de crimes e na vitimização.

A experiência da polícia de Nova York, com o programa COMPSTAT, inaugurou um novo paradigma de gestão do trabalho policial e da Segurança Pública de forma geral. Estatística, análise criminal, liderança política presente, foco e autonomia para os comandantes locais foram pilares de um modelo de gestão que trouxe em definitivo a lógica da gestão para resultados no campo da Segurança Pública.

O modelo de Nova York se espalha pelo mundo. No Brasil, ao menos oito estados da federação (Alagoas, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo) vivenciaram ou vivenciam neste momento iniciativas de gestão para resultados na segurança.

Este movimento ganhou contornos singulares no Brasil em relação aos demais países. No campo da administração pública, observa-se um movimento significativo de governos implementando modelos de incentivo e, inclusive, remuneração variável por desempenho. As pesquisas empíricas que avaliam a efetividade desses incentivos apontam resultados não tão otimistas. Não obstante, modelos de incentivos e remuneração variável tem se espalhado nos governos brasileiros. As experiências de gestão para resultados na Segurança Pública foram fortemente afetadas por este paradigma no país.

Resultados positivos podem ser alcançados, mas os riscos são significativos e os resultados negativos são também verificados. Diante deste cenário de atenção é premente nos debruçarmos sobre as experiências brasileiras de gestão na Segurança Pública.

Para construir um olhar crítico sobre os aprendizados e desafios das diferentes experiências nacionais neste tema, realizamos o Seminário de Balanço das Políticas de Gestão para Resultados na Segurança Pública em julho de 2016. O evento contou com a participação de representantes das polícias, secretarias de Segurança Pública e de planejamento e gestão dos oito estados brasileiros citados acima.

O seminário contou com quatro grupos de trabalhos temáticos, nos quais os participantes puderam debater as diferentes questões relativas às suas experiências. A partir dessa discussão, elaboramos a presente publicação que oferece um rico subsídio para o debate ao não se prender em uma narrativa ideológica ou visão unívoca. A descrição das diferentes experiências trazidas pelos participantes ao seminário foram organizadas e compõem o primeiro capítulo desta edição.

Em seguida, buscamos nas pesquisas científicas do campo da administração pública subsídios para discutir a modelagem, riscos, efeitos positivos e negativos do uso de sistemas de gestão para resultados e incentivos. No capítulo dois é feita uma análise das experiências dos estados brasileiros à luz dos achados da literatura internacional e das pesquisas de maior rigor metodológico.

Finalmente, sistematizamos recomendações para os gestores no capítulo três, sem a pretensão de esgotar o debate, mas sim de inspirar cuidados, organizando um processo rico de tentativa, erro e aprendizado vivenciado pelos estados brasileiros e sustentado pelas pesquisas.

Uma análise global dos aprendizados e recomendações da literatura nos alerta que não é um sistema perfeitamente modelado o principal fator que leva, sozinho, a resultados positivos. A liderança política se mostra o elemento fundamental para explicar fracassos e sucessos. Reformar e melhorar a Segurança Pública

¹10º Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2016).

no Brasil exige dedicação, força e envolvimento direto dos governadores e demais autoridades políticas. É possível observar, na descrição das experiências do primeiro capítulo, que um mesmo sistema, com uma mesma modelagem, teve momentos de maior ou menor efetividade a depender da força e disposição política daqueles que os conduziram.

Aqui debatemos de que forma essa liderança pode, no caso concreto, conduzir modelos ao sucesso no campo da segurança. Discutimos também que determinadas características dos modelos podem gerar maiores chances de redução da criminalidade. Finalmente, debate-se o que pode ser feito para evitar o *gaming*, distorções que podem marcar negativamente sistemas de incentivo e fazer com que uma iniciativa inovadora caia no descrédito de fraudes ou manipulação das estatísticas.

Resultados positivos são possíveis, mas cuidados são necessários.

CAPÍTULO 1

DESCRIÇÃO DAS EXPERIÊNCIAS ESTADUAIS DE GESTÃO PARA RESULTADOS NA SEGURANÇA PÚBLICA

As descrições apresentadas neste capítulo são frutos de informações encaminhadas pelos gestores participantes do Seminário de Balanço das Políticas de Gestão para Resultados na Segurança Pública realizado em 2016.

O objetivo é apresentar as linhas gerais de cada experiência, oferecendo ao leitor o relato de como essas políticas tem funcionado nos estados em que são ou foram adotadas. São apresentadas descrições dos seguintes estados: Alagoas, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo.

O detalhamento de cada experiência apresenta gráficos do comportamento estatístico dos homicídios em determinado período de tempo². Para cada um dos estados o primeiro gráfico apresenta uma série histórica mais longa, pra demonstrar numa mesma janela temporal o comportamento da letalidade nos estados, permitindo alguma compatibilização de tendências. O segundo gráfico demonstra o comportamento nos 12 meses que antecederam a política e os 12 meses posteriores à implantação. Apenas para o Distrito Federal não foi seguida essa lógica, em virtude de sua política ter sido iniciada apenas em 2015, ano para o qual ainda não estavam disponíveis os dados do DATASUS – Departamento de Informática do SUS.



ALAGOAS³

PROGRAMAS E OBJETIVOS

A implantação do sistema de gestão para resultados na Segurança Pública em Alagoas passou por diversas etapas. Importantes marcos foram os anos de 2003, com a elaboração do Plano Estadual de Segurança Pública; 2012, com o programa Alagoas Tem Pressa e 2015, com o programa Gestão por Desempenho.

O objetivo é a redução dos crimes violentos letais e intencionais, crimes violentos contra o patrimônio, roubo de veículos, roubos de rua e roubos a instituições financeiras.

O programa é coordenado pela Secretaria Executiva de Políticas de Segurança Pública e um importante marco legal é a Lei Delegada 47/2015. A construção do Plano Estadual de Segurança Pública contou com a participação de atores da sociedade civil, como o Conselho de Direitos Humanos; já o programa de Gestão por Desempenho contou com apoio do então Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG).

²Como forma de possibilitar a comparação entre os Estados, a metodologia de coleta de dados adotada foi a mesma utilizada no Mapa da Violência, e o que chama-se de homicídio doloso neste trabalho corresponde ao somatório das categorias X85 a Y09 da CID 10 da classificação internacional de doenças.

³Fonte: Material técnico apresentado pelo Estado de Alagoas no Workshop “Balanço das Políticas de Gestão para Resultado na Segurança Pública”. Rio de Janeiro, 13-14 julho 2016.

INDICADORES DE DESEMPENHO UTILIZADOS

- Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI);
- Crimes Violentos contra o Patrimônio – Roubo de Veículos (CVP-RV);
- Crimes Violentos contra o Patrimônio – Roubos de Rua (CVP-RR);
- Crimes Violentos contra o Patrimônio – Roubo a Instituições Financeiras (CVP-IF).

FUNCIONAMENTO

Foram estabelecidas metas alinhadas a uma Agenda Estratégica; estabeleceu-se a realização de reuniões periódicas e permanentes em três níveis decisórios (N3, N2, N1), sendo que este último nível conta com a presença do Secretário e de toda a cúpula da Segurança Pública no Estado, com o objetivo de apresentar e discutir indicadores, metas e resultados. As reuniões são mensais e dois sistemas informatizados (Arcgis e Pentaho) apoiam o programa.

O sistema de metas foi implantado a partir da compatibilização das áreas territoriais da Polícia Militar e Polícia Civil e dividiu o estado em quatro Regiões Integradas de Segurança Pública (RISP) e 25 Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP). As metas estratégicas estaduais foram definidas, o programa está em funcionamento e a próxima etapa é a definição de metas operacionais por RISP e AISP.

Destaca-se, também, a criação de estruturas importantes para o funcionamento do programa: o Núcleo de Estatística e Análise Criminal, a Coordenadoria de Integração, que facilita o diálogo entre as diversas instituições; a Chefia Especial de Gestão Estratégica da Secretaria de Segurança Pública, responsável pelo acompanhamento das metas e o Gabinete de Gestão Integrada, com reuniões diárias entre a cúpula da Secretaria e os responsáveis pelo policiamento nas regiões.

INCENTIVOS

Além do acompanhamento sistemático pela cúpula da Segurança Pública, destaca-se a adoção de incentivos não-financeiros – como solenidades de reconhecimento de unidades e servidores que atingiram suas metas, inclusive com a participação do Governador do Estado. Há entrega de medalhas de ouro, prata e bronze para os servidores. Os gestores avaliam que essa dinâmica tem gerado efeito multiplicador positivo interno nas unidades, com outras estratégias de mobilização de seus subordinados. O único incentivo financeiro é especificamente voltado à apreensão de armas de fogo.

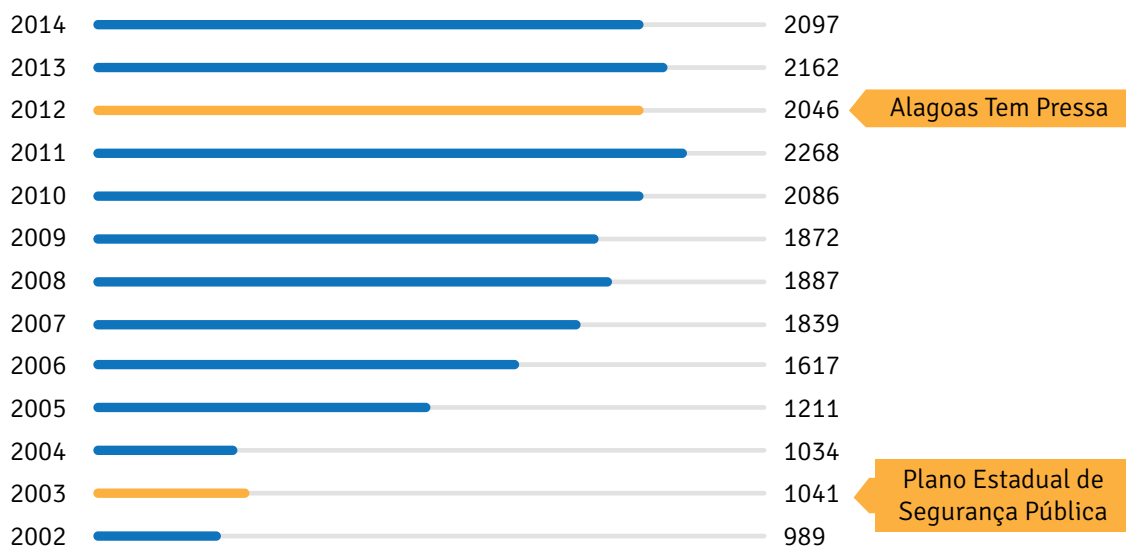
A sistemática de reuniões e solenidades de reconhecimento são importantes estratégias de comunicação. O objetivo é sensibilizar o policial sobre o seu papel e importância no processo, envolvendo-o e comprometendo-o, com foco especial em conscientização e não em cobrança e punição.

EFEITOS, RESULTADOS E EVOLUÇÃO DA DINÂMICA DA CRIMINALIDADE

Segundo os gestores estaduais, a metodologia utilizada permitiu a montagem de uma estrutura informacional, com banco de dados, estatísticas sobre os tipos de crime mais comuns em cada região, horário, dia de semana e demais informações georreferenciadas necessárias ao trabalho. Essa estrutura permitiu uma análise mais aprofundada do fenômeno, com análise de histórico, fatores situacionais e contextuais – uma estrutura que não se tinha antes do programa.

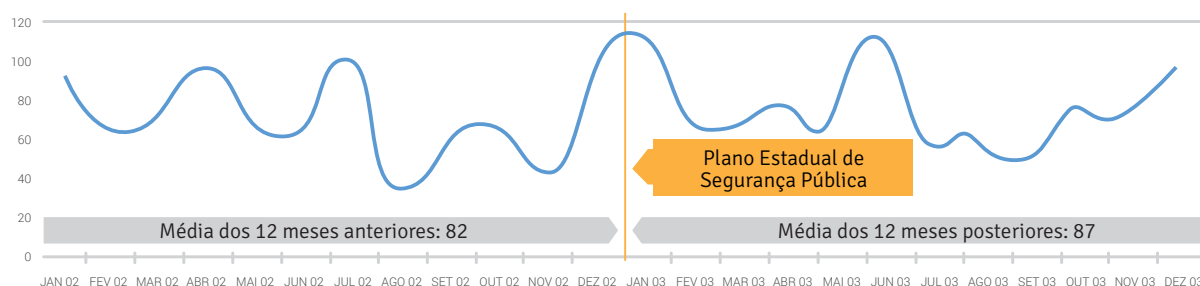
Os gestores afirmam que nos anos de 2012 e 2015 – que concentraram duas importantes fases de implantação do programa, Alagoas foi o Estado que mais reduziu homicídios no Brasil.

SÉRIE HISTÓRICA ANUAL DE HOMICÍDIO DOLOSO - ALAGOAS



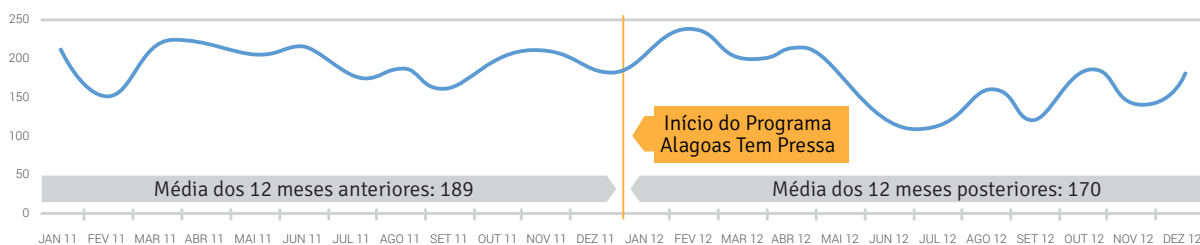
Fonte: Ministério da Saúde. Elaboração: Instituto Sou da Paz.

SÉRIE HISTÓRICA MENSAL DE HOMICÍDIO DOLOSO - ALAGOAS



Fonte: Ministério da Saúde. Elaboração: Instituto Sou da Paz.

SÉRIE HISTÓRICA MENSAL DE HOMICÍDIO DOLOSO - ALAGOAS



Fonte: Ministério da Saúde. Elaboração: Instituto Sou da Paz.



PROGRAMAS E OBJETIVOS

O programa Em Defesa da Vida foi implantado no Ceará em janeiro de 2014. Uma ampliação desta iniciativa, ainda em fase piloto, chamado Ceará Pacífico, envolvendo outros atores que contribuem com as ações de segurança está em fase embrionária e ainda será implantada de forma mais ampla.

O objetivo do programa Em Defesa da Vida é a redução dos crimes violentos letais e intencionais, crimes violentos contra o patrimônio, aumento de prisões, integração entre as polícias e aumento geral de produtividade.

O programa é coordenado pela Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social. Seus principais marcos legais são a Lei 15558/2014 e suas alterações posteriores e o Decreto 31448/2014 e suas alterações posteriores.

INDICADORES DE DESEMPENHO UTILIZADOS

- ▶ Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI)⁵ - Homicídio doloso; situações de achados de cadáveres com características de homicídio; lesão corporal seguida de morte; e latrocínio;
- ▶ Crimes Violentos contra o Patrimônio (CVP) - Todos os tipos de roubo, exceto latrocínio, que já está contido no CVLI;
- ▶ Solução de Crimes e Prisões (SCP)⁶.

FUNCIONAMENTO

Foram estabelecidas metas estaduais, para os quatro territórios e, finalmente, para as 18 Áreas Integradas de segurança (AIS). O programa prevê uma rotina sistemática de acompanhamento dos resultados: todas as terças-feiras com os comandantes e na primeira terça-feira do mês com a presença do Governador. O modelo prevê a elaboração de planos de ação integrada, que estimula o cumprimento de metas por meio da atuação integrada das forças.

De forma geral, foi estabelecida uma meta de redução de 6% do CVLI e 20% do CVP para cada região em relação ao período anterior.

⁴Fonte: Material técnico apresentado pelo Estado do Ceará no Workshop “Balanço das Políticas de Gestão para Resultado na Segurança Pública”. Rio de Janeiro, 13-14 julho 2016.

⁵O indicador não inclui mortes decorrentes de intervenção policial nem mortes ocorridas em unidades prisionais.

⁶Cinco prisões “abatem” um homicídio – no entanto, para serem consideradas válidas, as prisões têm que ser avaliadas por um Comitê. Esse indicador é regulado pelo Decreto 31448/2014 e Portaria 436/2014-GS. Para fins de apuração do SCP é considerada também a apreensão em flagrante ou o cumprimento de mandado de busca e apreensão de adolescente pela prática de ato infracional. Para efeito de compensação pecuniária, é permitido contar duas vezes a prisão/apreensão quando o autor do fato tenha sido preso/apreendido em flagrante ou por ordem judicial e, eventualmente solto, venha a ser novamente preso/apreendido por outra ordem judicial sobre o mesmo fato.

Foi estabelecida ainda uma Comissão de Acompanhamento e Avaliação que realiza, inclusive, a análise de mudanças nas metas, e é composta pelos comandos da Polícia Militar e Civil, Bombeiros e representante do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará.

Um importante aspecto do programa é a estratégia e a narrativa de comunicação. Foi construído o conceito de “salvar vidas”, ligado a ideia de redução de crimes em relação ao período anterior. Essa narrativa foi importante e acabou por ser incorporada no cotidiano da organização. Outro aspecto central no processo de comunicação é estimular o entendimento de que o sistema de metas e premiações não se propõe a preencher lacunas salariais ou ser instrumento de distribuição de renda – seu objetivo é estimular a meritocracia.

A inclusão do indicador Solução de Crimes e Prisões (SCP), com as subdivisões SCP-CVLI (solução relacionada com o CVLI) e SCP-CVP (solução relacionada com o CVP) teve como objetivo direcionar a atuação policial para a solução desse tipo de crime, com a consequente prisão de infratores que cometem vários delitos, além de fomentar a cooperação entre todas as Áreas Integradas de Segurança Pública e os setores especializados dos órgãos de Segurança. Almejou também gerar maior acompanhamento da relação crime-autor-processo, pelo sistema de Segurança Pública do estado. Partiu-se do pressuposto que as prisões ajudam a diminuir o CVLI e CVP no momento seguinte, considerando a repetição de ações por infrator.

Após o fechamento mensal dos dados, há ampla divulgação na internet – são disponibilizadas as estatísticas gerais e locais, com indicação de municípios e bairros, e ainda a foto e nome de cada comandante local. Também é divulgada uma lista com o ranking de cada unidade, evidenciando aquelas que tiveram melhor e pior desempenho.

INCENTIVOS

O acompanhamento dos resultados pela cúpula da segurança e pelo Governador do Estado é um importante incentivo. Foi também estabelecido pagamento de premiação financeira trimestral para os policiais. São distribuídos 30 milhões de reais em cada trimestre. O prêmio é custeado com valores do Fundo de Incentivo ao Cumprimento de Metas na Segurança Pública do Ceará (FUSPCE), cujos repasses são oriundos do Tesouro estadual.

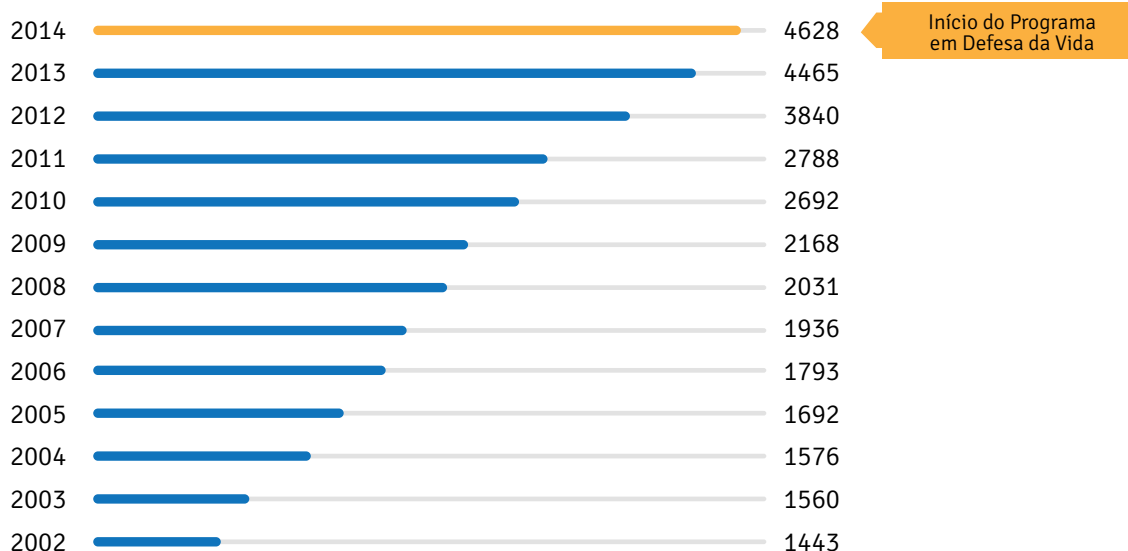
Cada redução alcançada é valorizada e provoca variação na premiação. Para fins de premiação a nota é composta por: 20% referente ao resultado estadual, 20% referente ao resultado da região e 60% referente ao resultado da AIS. A premiação financeira é paga em valores contínuos, de 0% a 100% de acordo com os componentes estadual, regional e local. Foi estabelecido que a diferença máxima entre o valor final da premiação da maior patente e menor patente será de, no máximo, duas vezes.

Caso, após a distribuição dos prêmios, haja valor residual, este será distribuído ao final de cada trimestre para os profissionais das AIS que mais contribuíram em termos absolutos para a redução dos crimes.

EFEITOS, RESULTADOS E EVOLUÇÃO DA DINÂMICA DA CRIMINALIDADE

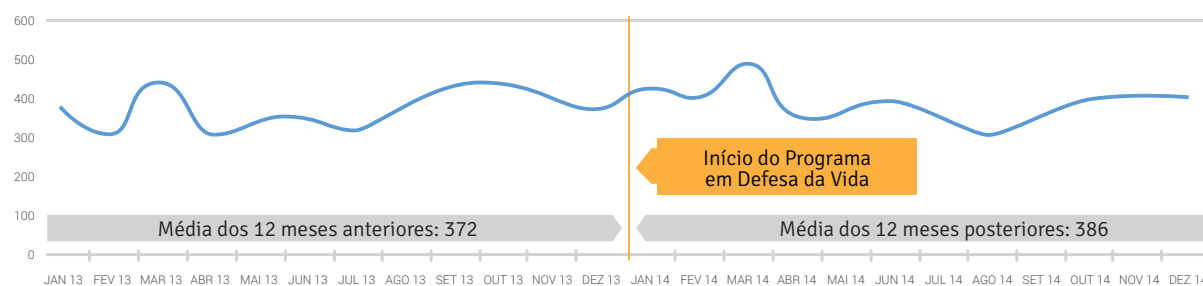
Os gestores afirmam que, em 2015, a tendência de crescimento da criminalidade foi revertida.

SÉRIE HISTÓRICA ANUAL DE HOMICÍDIO DOLOSO - CEARÁ



Fonte: Ministério da Saúde. Elaboração: Instituto Sou da Paz.

SÉRIE HISTÓRICA MENSAL DE HOMICÍDIO DOLOSO - CEARÁ



Fonte: Ministério da Saúde. Elaboração: Instituto Sou da Paz.



DISTRITO FEDERAL⁷

PROGRAMAS E OBJETIVOS

O Distrito Federal implantou em julho de 2015 o programa Viva Brasília – Nosso Pacto pela Vida. O programa objetiva reduzir os crimes violentos letais intencionais, reduzir os crimes contra o patrimônio, aumentar a confiança e a melhoria da prestação de serviços públicos de segurança e prevenir a violência nas áreas de vulnerabilidade social e criminal.

O programa é coordenado pela Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Paz Social e é regulamentado pelo Decreto 36.619/2015. Houve parceria com o UNODC no processo de construção dos indicadores.

INDICADORES DE DESEMPENHO UTILIZADOS

- Crimes violentos letais intencionais (CVLI) – homicídios dolosos, latrocínio, lesão seguida de morte;
- Crimes contra o patrimônio (CCP) – em especial, roubo a transeunte, roubo de veículo, furto em veículo, roubo em transporte coletivo, roubo em comércio e roubo em residência;
- Outros crimes – em especial, tentativa de homicídio, tentativa de latrocínio e estupro;
- Ação relacionada à posse e porte de armas, ação relacionada ao tráfico de drogas, ação relacionada ao porte de drogas e localização de veículos;
- Qualidade do serviço prestado no atendimento emergencial telefônico e presencial (Polícia Militar e Bombeiros), mensurado pelas chamadas não atendidas, despacho sem atendimento, índice de confiança observado após o atendimento;
- Monitoramento da mídia, mensurado pelo número de matérias com posicionamento positivo, neutro ou negativo;
- Relação entre polícia e comunidade, mensurada por sensação de segurança, confiança na política e avaliação da qualidade do policiamento;
- Violência nas escolas, mensurada pelo registro de ocorrências na escola e todas as naturezas de ocorrências em um raio de 200 metros do entorno; e avaliação de uma pesquisa de vitimização preenchida pelos diretores ao final de cada semestre letivo onde se relata o diagnóstico detalhado da situação de segurança em cada escola;
- Indicadores de transparência relativos ao trabalho da Polícia Militar, Polícia Civil, Bombeiros e Detran – atendimentos emergenciais dos diversos tipos, inquéritos instaurados, inquéritos concluídos com autoria definida, prisões, adolescentes apreendidos, autuações, perícias, abordagens, vistorias, fiscalizações, efetivo disponível e mortos ou feridos durante a atuação dos órgãos de segurança;
- Indicadores de desorganização social – imóveis e veículos abandonados, terrenos com lixo, entulho e mato alto, barulhos de tiros, cheiros desagradáveis, ruídos, gritos e música alta;

⁷Fonte: Material técnico apresentado pelo Distrito Federal no Workshop “Balanço das Políticas de Gestão para Resultado na Segurança Pública”. Rio de Janeiro, 13-14 julho 2016.

- Indicadores de uso impróprio do espaço público – ponto de venda de ambulantes na rua, ponto de flanelinhas e guardadores de carro, ponto de pessoas dormindo na rua, ponto de prostituição, ponto de jogos ou aposta de dinheiro, ponto de pedintes de esmola, ponto de indivíduos urinando na rua, ponto de consumo de drogas ilegais, ponto de consumo de bebidas alcoólicas, ponto de concentração de pessoas sem ocupação, ponto de presença de trabalho infantil;
- Indicadores de incivildades – janelas quebradas, muros pichados, equipamentos destruídos (orelhões, placas, postes, lixeiras), pessoas portando armas de fogo na rua;
- Indicadores de problemas na infraestrutura urbana – iluminação, higiene e lixo, pavimentação, locais de esporte, cultura e lazer, escola, transporte pirata, unidades de saúde.

FUNCIONAMENTO

O programa trouxe uma nova forma de abordar o problema da Segurança Pública, superando a perspectiva tradicional reativa (restrita às atividades policiais por meio do aumento do efetivo, armas e viaturas) e atuando a partir de uma perspectiva abrangente dirigida às causas dos problemas, envolvendo ações preventivas, estruturais e socioculturais em conjunto com o Sistema de Segurança Pública (SSP).

O programa Viva Brasília - Nosso Pacto Pela Vida envolve as duas dimensões do conceito de segurança cidadã que assimilam uma política integral de segurança, quais sejam: a repressão qualificada ao crime e a prevenção às violências, às desordens e às incivildades. O pressuposto e o fundamento desse conceito se baseiam no fortalecimento do Sistema de Justiça Criminal e na construção da cultura de paz, por meio da integração de políticas sociais e de segurança, da garantia de direitos, da proteção social e da pacificação dos conflitos sociais.

Os gestores do Sistema de Segurança Pública passaram a se reunir regularmente para planejar e avaliar os resultados de suas ações em reuniões coordenadas pela SSP. A gestão das ações de Segurança Pública passou a contar com o apoio de uma série histórica de informações estatísticas sistematizadas pela Secretaria, a partir de janeiro de 2016, que agora são utilizadas tanto para diagnosticar os problemas quanto para monitorar os resultados alcançados e verificar a necessidade da correção de rumos para garantir o alcance de resultados efetivos.

O modelo de governança do Viva Brasília baseia-se na realização de reuniões periódicas, contemplando diferentes níveis de tomada de decisão para a análise de problemas de Segurança Pública, a busca de soluções e a avaliação de resultados. As fontes de informação utilizadas para a definição dos assuntos a serem discutidos nas reuniões do programa são oriundas dos 37 Conselhos Comunitários de Segurança Pública, das Rodas de Conversa, do Voz Ativa, das Pesquisas Periódicas de Vitimização e das estatísticas produzidas pelo Sistema de Segurança Pública. O ciclo de reuniões estratégicas do Viva Brasília envolve as seguintes instâncias de governança:

- Comitê de Área Integrada de Segurança Pública (AISP): reuniões mensais para a discussão e deliberação sobre problemas contingenciais ou circunstanciais e soluções locais.
- Comitê de Região Integrada de Segurança Pública (RISP): instância de deliberações bimensais sobre encaminhamentos para os problemas estruturais que repercutem em mais de uma Área Integrada de Segurança Pública.
- Comitê Executivo: Coordenado pela secretária da Segurança Pública e da Paz Social e composto pelos titulares dos órgãos de Segurança Pública, reúne-se semanalmente para discutir e tomar decisões relativo às pautas prioritárias, deliberando sobre problemas de segurança diagnosticados e não solucionados pelas instâncias de governança que o precedem.

- Comitê Gestor: Reúne-se mensalmente para discutir os diagnósticos e levantamentos de Segurança Pública produzidos para cada uma das áreas integradas e deliberar as soluções para as questões e os problemas residuais e estruturantes não solucionados pelos comitês de governança precedentes que foram presididos pelo Governador do Estado.

O programa estabelece e monitora mensalmente em cada AISP metas envolvendo CVLI e CCP. Foi construída uma série histórica entre 2000 e 2014, e estabelecidos critérios estatísticos para uma meta de redução dos crimes – em regra, buscou-se uma redução anual de 6% do CVLI e 4% do CCP.

O Sistema de Monitoramento da Qualidade do Atendimento foi estruturado a partir de duas fontes distintas de coleta de dados: (1) Pesquisas Semestrais de Vitimização aplicada em amostra representativa de toda população do DF e (2) Pesquisas Trimestrais de Qualidade do Atendimento aplicada em pessoas que buscaram apoio emergencial e foram atendidas pelo CIADE – Central Integrada de Atendimento e Despacho.

O programa atua com maior ênfase nas chamadas áreas críticas – no primeiro momento, foram definidas sete áreas. Nelas, antes das intervenções, é feito um diagnóstico das condições de infraestrutura, desordem e incividades nestas regiões, com base inclusive nos indicadores acima identificados. Este diagnóstico pauta a demanda para os órgãos públicos e demais áreas do governo relacionadas aos problemas. As ações também destes órgãos têm monitoramento contínuo. Deve-se salientar que as áreas críticas de criminalidade não são as mesmas em termos de incidência de sensação de insegurança e, por esta razão, são necessárias intervenções específicas nas áreas em função do seu problema específico.

Foi estabelecido pela Secretaria de Comunicação Social do Estado um plano de comunicação específico para dar visibilidade ao programa, tendo como principais canais as redes sociais na internet, associações e conselhos comunitários. Foram produzidas peças publicitárias de divulgação física, digital e audiovisual, identidade visual do programa, e site específico.

INCENTIVOS

São dedicadas às metas atenção dos gestores, análise intensiva de dados e articulação e envolvimento de diversos órgãos. Não existe premiação financeira atrelada. Há inclusive outros elementos motivadores que foram diagnosticados como importantes e que poderiam gerar efeitos positivos se trabalhados. Há problemas de redução de efetivo, e anúncios de concursos públicos são um forte motivador; a realocação de cargos altos na linha de frente do policiamento também tem importantes efeitos motivacionais.

EFEITOS, RESULTADOS E EVOLUÇÃO DA DINÂMICA DA CRIMINALIDADE

Trata-se de um programa novo, criado na segunda metade de 2015 e, desta forma, qualquer análise de resultados é bastante incipiente. Conforme material técnico apresentado pelos gestores.

No eixo de atuação de redução do CVLI, comparando-se o primeiro semestre de 2015 e primeiro semestre de 2016, observou-se uma redução de 6,3%. No eixo de atuação de redução dos crimes contra o patrimônio observa-se aumento de 15,4%, também no mesmo período. No entanto, há bons resultados nas áreas críticas do programa, que recebem intervenção especificamente planejada e qualificada. Na área crítica do Setor Comercial Sul de Brasília, houve redução de 7% de roubo transeunte, também no mesmo período.

Já no eixo de aumento da confiança das instituições de segurança, ainda não há dados comparativos entre os períodos. Os dados de 2016 mostram que, dentre as pessoas que buscaram apoio emergencial, 73% avaliam como ótimo o trabalho da Polícia Militar e 84% consideraram ótimo o atendimento do Corpo de Bombeiros.



ESPÍRITO SANTO⁸

PROGRAMAS E OBJETIVOS

O Plano de Enfrentamento a Violência, lançado em 2009, tinha por objetivo a aplicação qualificada das forças de segurança em regiões mais violentas do estado, com foco na redução aos crimes contra a vida. Na ocasião, o plano era coordenado pelo Secretário de Segurança Pública e o monitoramento realizado por sua equipe e avaliado em reuniões (semanais) com os gestores da pasta de Segurança.

Em 2011, com o lançamento do Programa Estado Presente, o foco continuou sendo a redução dos crimes contra a vida, no entanto, o programa passou a encampar a questão social, e suas ações foram concentradas em regiões geográficas de maior vulnerabilidade social. Na época foram identificados 30 aglomerados de bairros com alto índice de violência e vulnerabilidade social. Juntos, estes aglomerados eram responsáveis por mais de 50% dos homicídios dolosos registrados no estado. Para coordenar o Programa Estado Presente, foi criada a Secretaria Extraordinária de Ações Estratégicas – SEAE. O monitoramento dos indicadores passou a ser coordenado pelo Secretário de Ações Estratégicas e as reuniões de avaliação (mensais) capitaneadas diretamente pelo Governador do Estado.

Em 2015, com a implantação do Programa de Ocupação Social, o foco principal foi direcionado para a redução da taxa de homicídios entre jovens com idade entre 15 e 24 anos, ao aumento do percentual de jovens estudando e/ou trabalhando e à diminuição do abandono escolar. As atribuições de coordenação foram divididas entre a Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social e a Secretaria de Direitos Humanos. Coube à primeira a coordenação dos esforços para a redução de homicídios e à segunda o controle da evasão escolar e a melhoria do bem-estar social das famílias residentes nas regiões de maior vulnerabilidade social. Os secretários das pastas são responsáveis respectivamente pelo monitoramento de indicadores, e as reuniões de avaliação (mensais) são coordenadas pelo Governador ou pelo Vice-Governador.

INDICADORES DE DESEMPENHO UTILIZADOS

■ O Plano de Enfrentamento à Violência prevê o monitoramento de diversos indicadores criminais que são analisados diariamente pelos principais gestores de Segurança Pública do Estado.

- Homicídio doloso;
- Latrocínio;
- Lesão corporal seguida de morte;
- Tentativa de homicídio;
- Homicídio contra mulher;
- Prisões;
- Roubo de veículo;
- Roubo a pessoa em via pública;

⁸Fonte: Material técnico apresentado pelo Espírito Santo no workshop “Balanço das Políticas de Gestão para Resultado na Segurança Pública”. Rio de Janeiro, 13-14 julho 2016.

Figueiredo, S. O. (2015). Políticas Públicas como sistemas adaptativos complexos: implicações das interações no desenvolvimento de uma política pública de segurança. Dissertação apresentada ao programa de mestrado em administração da Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória (ES).

- Roubo em residência;
- Roubo em comércio;
- Roubo em transporte coletivo;
- Apreensão de armas de fogo;
- Resolutividade de inquéritos de homicídios (razão entre a quantidade de inquéritos de homicídios instaurados no ano e a quantidade destes inquéritos relatados no mesmo ano);
- Mortes em confronto com a polícia.

FUNCIONAMENTO

A metodologia compreende uma dinâmica de reuniões gerenciais cuja finalidade é monitoramento e avaliação dos resultados e metas compartilhados e pactuados desde o nível operacional ao nível estratégico.

As reuniões são desenvolvidas segundo três níveis gerenciais distintos:

- **Nível operacional (AISP)** - As reuniões de monitoramento no nível operacional ocorrem semanalmente. Participam do encontro os Oficiais Comandantes de Batalhão e os Delegados Titulares das Delegacias Regionais;
- **Nível tático (RISP)** - As reuniões de monitoramento no nível tático ocorrem quinzenalmente em cada Região Integrada de Segurança Pública. Servem ao propósito de avaliação dos resultados apurados nas AISP. Participam os coordenadores das Regiões Integradas de Segurança Pública, Oficiais do Comando de Policiamento Ostensivo e Superintendentes de Polícia Regional;
- **Nível estratégico (SESP)** - As reuniões de acompanhamento de indicadores e metas e de avaliação de resultados são convocadas formalmente pela SESP para avaliação mensal dos indicadores estratégicos. A periodicidade desta reunião é mensal. A reunião é capitaneada pelo Secretário de Segurança Pública e eventualmente pelo Governador ou Vice-Governador. Participam todos os coordenadores de todas as RISPs e AISPs, Delegados Titulares das Delegacias de Crimes Contra a Vida, Comandantes e Delegados de Unidades Especializadas, além de representantes instituições parceiras da área de Segurança Pública como: Tribunal de Justiça, Ministério Público, Defensoria Pública, Secretaria Estadual de Justiça, Instituto de Atendimento Socioeducativo, Agência Brasileira de Inteligência, Secretarias Municipais de Defesa Social, Exército, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Federal.

Os indicadores de criminalidade são publicados oficialmente pelo Instituto Jones dos Santos Neves – IJSN, que produz um Relatório Quadrimestral dos indicadores de segurança que é disponibilizado na internet em seu site institucional. A Secretaria de Segurança também publica mensalmente em seu site as informações referentes aos homicídios dolosos registrados no estado.

O processo prevê metas para o Estado, Regiões Integradas, Áreas Integradas e Municípios. A meta da atual gestão é uma redução de 20% no período de 2015 a 2018, com redução da taxa de homicídios para um patamar abaixo da taxa média nacional. A meta é calculada anualmente para o alcance de longo prazo, estipulada para o período de quatro anos.

A divulgação e revisão das metas ocorrem durante as reuniões de monitoramento e avaliação realizadas mensalmente com todos os gestores de Segurança Pública do Estado. Eles recebem diariamente um Relatório de Indicadores de Homicídios e podem consultar os demais dados através do sistema PC4Seg disponível na internet com acesso restrito.

O Espírito Santo utiliza histórico e *cluster* para a definição das metas pelo núcleo estratégico. A intenção é alcançar a média nacional em oito anos – a meta atual é de redução de 5%, anteriormente chegou a 10% de redução.

INCENTIVOS

O principal incentivo é o envolvimento dos profissionais em função das reuniões de coordenação do programa. Não há sistema de bonificação financeira e os gestores do modelo avaliam que, dessa forma, o programa tem funcionado muito bem. Ainda segundo os gestores, o uso de metas sem incentivo financeiro serve como estímulo e motivação mútua, na medida em que os colegas de trabalho acompanham de perto o desempenho de seus pares.

EFEITOS, RESULTADOS E EVOLUÇÃO DA DINÂMICA DA CRIMINALIDADE

Segundo o Governo Estadual, os programas geraram melhorias das estruturas da Segurança Pública, aumento de efetivo das forças policiais, investimento em tecnologia e recursos operacionais, criação do Centro Integrado Operacional de Defesa Social, investimentos na estrutura do sistema prisional, operações policiais com foco na apreensão de armas e prisões qualificadas de homicidas e traficantes, criação das Regiões e Áreas Integradas de Segurança Pública e um novo modelo de gestão com acompanhamento sistemático de indicadores e foco nos resultados. Outra ação de grande impacto na redução dos índices de criminalidade foi a política de integração das forças policiais. Polícia Civil e Polícia Militar passaram a compartilhar informações desenvolvendo ações conjuntas no combate à criminalidade.

Nas últimas três décadas o estado do Espírito Santo apresentou crescimento contínuo dos índices de violência, atingindo em 2009 o mais alto patamar da série histórica. Naquele ano, a taxa de homicídios alcançou a marca de 58 mortes para cada grupo de cem mil habitantes. As diversas ações adotadas pelo Governo do Estado para reduzir a escalada da violência começaram a ser implementadas em 2003 e os resultados destas ações começaram a surtir efeito a partir de 2010, quando passou a ser observada uma redução contínua nos registros de homicídios. A taxa de 58 homicídios por cem mil habitantes registrada em 2009 começou a cair ano após ano, chegando a marca de 35,4 em 2015, consolidando o sexto ano consecutivo de redução. Em 2016, o cenário também é de redução, dados consolidados no primeiro semestre apontam redução de 18% em relação ao mesmo período de 2015.

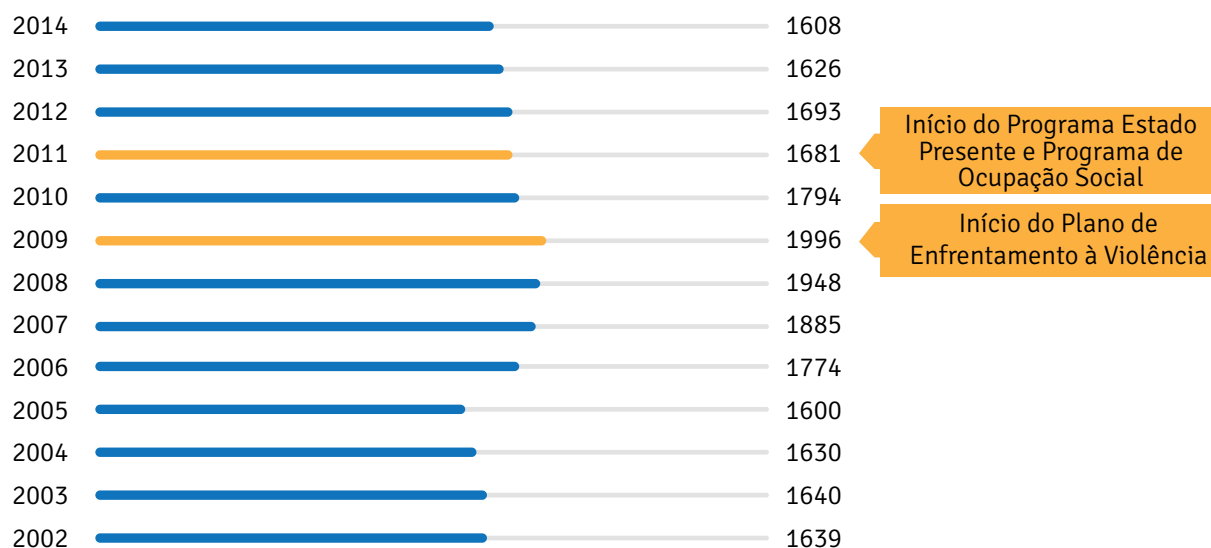
Observa-se um grande número de organizações participantes nas reuniões, com destaque para Ministério Público, Tribunal de Justiça, Polícia Federal e Exército. Ainda segundo os gestores, antes do lançamento do programa, não existia sistemática estruturada de monitoramento de indicadores e houve boa receptividade das corporações com o programa. Um dos motivos é que, com a sistemática, eles passaram a receber relatórios diários (produzidos pela Secretaria de Segurança Pública), que passou a melhorar a sua capacidade de gestão sobre os indicadores de criminalidade no estado. Entenderam e passaram a trabalhar para os objetivos estabelecidos para o sistema.

Do ponto de vista dos resultados, pode-se destacar os seguintes:

- O índice de resolutividade de inquéritos de homicídios atingiu a marca 45% em 2015;
- A taxa de homicídios que era de 58 por cem mil habitantes em 2009 caiu para 35,4 em 2015, a menor taxa dos últimos 23 anos, consolidando o sexto ano seguido de redução da taxa de homicídios;
- O estado deixou o segundo lugar no ranking nacional de homicídios, e passou a ocupar a 8º posição, dados de 2014 (Fonte: SIM-Datasus);
- Depois de 13 anos o Espírito Santo deixou de ocupar o primeiro lugar ranking nacional de homicídios contra as mulheres. De acordo com a publicação Atlas da Violência 2016 (com dados de 2014), o Estado ocupa a quarta posição no ranking. (Fonte: Atlas da Violência 2016 - IPEA).

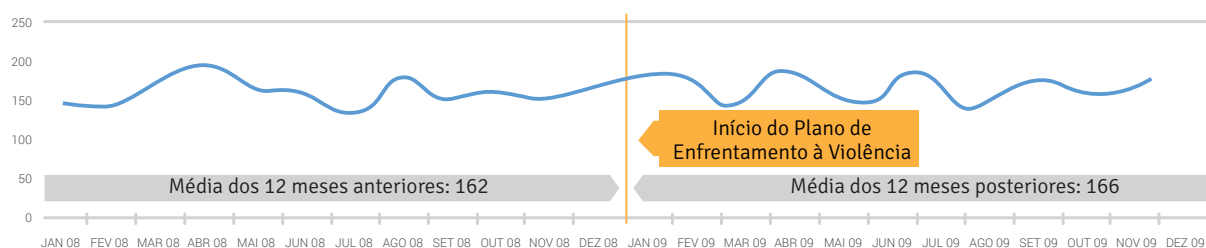
Figueiredo (2015) analisou alguns aspectos do programa e traz evidências de que o modelo aumentou a interação e troca de informações entre Policiais Militares e Cíveis, estimulou um maior controle e análise das informações estatísticas e integração de práticas, em que pese tenha evidenciado uma série de dificuldades e desafios desse processo.

SÉRIE HISTÓRICA ANUAL DE HOMICÍDIO DOLOSO - ESPÍRITO SANTO



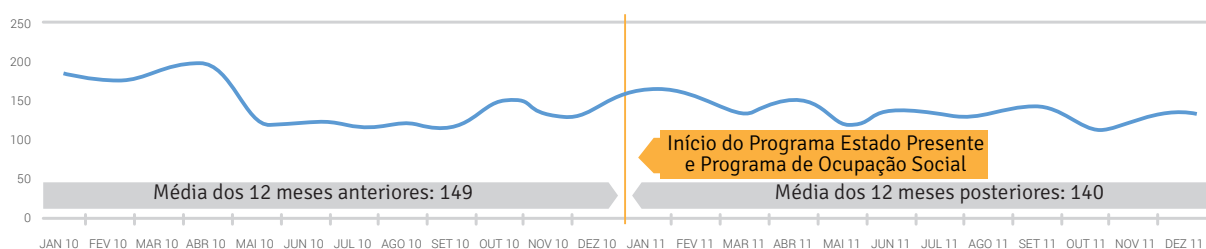
Fonte: Ministério da Saúde. Elaboração: Instituto Sou da Paz.

SÉRIE HISTÓRICA MENSAL DE HOMICÍDIO DOLOSO - ESPÍRITO SANTO



Fonte: Ministério da Saúde. Elaboração: Instituto Sou da Paz.

SÉRIE HISTÓRICA MENSAL DE HOMICÍDIO DOLOSO - ESPÍRITO SANTO



Fonte: Ministério da Saúde. Elaboração: Instituto Sou da Paz.



MINAS GERAIS⁹

PROGRAMAS E OBJETIVOS

O sistema de gestão para resultados na Segurança Pública em Minas Gerais teve duas experiências de destaque. A mais importante delas sem dúvida é o modelo IGESP - Integração da Gestão em Segurança Pública, que foi uma das principais inovações de um amplo conjunto de reformas na segurança que se estabeleceu a partir de 2003. Outra iniciativa foi o Acordo de Resultados implantado em todo o estado e também com efeitos na Segurança Pública.

O MODELO IGESP

O IGESP foi um modelo de organização e gestão do trabalho policial que integra as ações e informações de Segurança Pública. Foi implementado no município de Belo Horizonte em 2005, e em 2008 foi expandido para todo o Estado. O programa foi inspirado na experiência de Nova York, chamada COMPSTAT e contou com a consultoria da Universidade Federal de Minas Gerais (CRISP-UFMG) para sua implantação. O objetivo é propiciar a interlocução sistemática e a ação integrada entre as diversas agências do sistema de defesa social na identificação qualificada, por exemplo, de criminosos reincidentes em áreas integradas específicas, bem como de outros problemas que ultrapassam os limites dessas áreas. O IGESP prioriza a identificação de fatores causais, padrões e tendências de eventos criminais. Este programa teve grande impacto entre 2005 e 2012 mas perdeu dinamismo nos anos subsequentes.

ACORDO DE RESULTADOS E PRÊMIO POR PRODUTIVIDADE

Este programa faz parte de uma política mais ampla chamada Acordo de Resultados implantada em todos os órgãos do poder executivo de Minas Gerais a partir de 2004. A premiação financeira foi implantada em 2008. O objetivo é melhorar a qualidade e eficiência dos servidores públicos, alinhar as ações de cada órgão ao planejamento do governo, dar transparência às ações das instituições públicas, facilitando o controle social e auxiliar na implementação de uma cultura voltada a resultados, estimulando, valorizando e destacando servidores, dirigentes e organizações que cumpram suas metas e atinjam os resultados previstos. Na Segurança Pública, o objetivo principal do programa é a redução da criminalidade violenta. O programa teve diversas fases com características distintas. A principal legislação associada foi a Lei Estadual 17.600/2008. As ações do programa foram descontinuadas em 2014.

INDICADORES DE DESEMPENHO UTILIZADOS

- Taxa de homicídios;
- Taxa de crimes violentos;
- Taxa de execução de projetos estruturadores (execução física e financeira de projetos estratégicos);

⁹Fonte: Beato, C. e Silveira, A. M. (2014). Efetividade e avaliação em programas de prevenção ao crime em Minas Gerais. Diálogos de Segurança Cidadã (edição especial). Instituto Igarapé.

Beato, C. (org.) (2009). Manual do IGESP. CRISP-UFMG/Governo de Minas Gerais.

Ferreira, S. G. (2011). Segurança Pública nas grandes cidades. In: Bacha, E. e Schwartzman, S. (eds). Brasil: a nova agenda social. Rio de Janeiro: LTC, pp. 287-313.

Material técnico apresentado pelo Estado de Minas Gerais no Workshop “Balanço das Políticas de Gestão para Resultado na Segurança Pública”. Rio de Janeiro, 13-14 julho 2016.

- Armas apreendidas (Polícia Militar);
- Operações policiais (Polícia Militar);
- Inquéritos relatados (Polícia Civil);
- Termos circunstanciados de ocorrência (Polícia Civil);
- Tempo de resposta em atendimentos de emergência (Corpo de Bombeiros);
- Tempo de análise do processo de incêndio e pânico (Corpo de Bombeiros).

FUNCIONAMENTO

O MODELO IGESP

O modelo IGESP busca solucionar um dos maiores problemas enfrentados por toda grande organização, que diz respeito à ausência de comunicação e coordenação entre as diversas unidades que compõem o sistema de Segurança Pública. O objetivo é incentivar a interlocução permanente e institucionalizada entre todas as agências que compõem esse sistema, para que compartilhem informações de forma continuada, desenvolvam o espírito de equipe e coordenação para o planejamento, monitoramento e avaliação contínua das metas, resultados e na prevenção dos problemas de Segurança Pública, tanto em áreas específicas como na cidade como um todo.

O modelo é posto em prática por meio de reuniões regulares com a participação de todos os comandantes e chefes em níveis estratégico e tático-operacional das Polícias Militar e Civil, incluindo suas unidades especiais e especializadas, representantes do Ministério Público, do Poder Judiciário Estadual e dos Sistemas Prisional, Socioeducativo e das políticas de prevenção social. O programa parte do pressuposto de que as organizações compartilham áreas geográficas integradas, no caso AISP, ACISP e RISP. Também é um requisito a criação das Secretarias Executivas Estadual e Regional, que são forças-tarefa com membros de cada organização designados para a preparação das reuniões.

Um dos pilares do programa é integração e unificação de bases de dados das polícias, para que policiais de todos os níveis tenham um conhecimento mais preciso e atualizado sobre a dinâmica criminal. Outro ponto importante é a criação do Cinds - Centro Integrado de Informações de Defesa Social, um centro de estatística e análise integrado que produz relatórios sistemáticos sobre a dinâmica criminal a partir dos diversos bancos de dados das organizações. Também é fundamental a capacitação em análise criminal de policiais e outros servidores que possam auxiliar na implementação da metodologia.

Dois dos princípios básicos do IGESP são o planejamento descentralizado, integrado e autonomia do nível local de comando, e a participação da comunidade, principalmente por meio dos comandos locais integrados aos CONSEPs - Conselhos de Polícia Comunitária.

Do ponto de vista prático o IGESP acontece com as reuniões regulares de apresentação em que todas as autoridades discutem o diagnóstico e elaboram planos de ação para o enfrentamento da dinâmica local do crime. Durante este momento, analisa-se o DOGESP - Diagnóstico Orientado para Gestão e Solução de Problemas, que é um documento que sistematiza com evidências a dinâmica criminal local. Ao final, espera-se a produção de um plano de ação integrado que sistematize os esforços de todos os participantes. Há uma metodologia específica e procedimentos necessários para a elaboração do diagnóstico e realização das reuniões.

ACORDO DE RESULTADOS E PRÊMIO POR PRODUTIVIDADE

Em Minas Gerais o sistema de gestão por resultados iniciou-se com cada organização estadual assinando um Acordo de Resultados com o Governador do Estado. Esse Acordo de Resultados é um contrato de desempenho, com indicadores e metas para cada área de governo e para cada equipe dentro de cada organização. As organizações que assinavam os Acordos eram autorizadas a aplicar autonomias gerenciais, orçamentárias e financeiras, como a alteração de cargos sem prévia autorização do órgão de planejamento.

A pactuação dos Acordos de Resultados era feita em duas etapas. Na primeira etapa, assinavam o acordo de metas os dirigentes máximos das organizações, inclusive o Secretário de Defesa Social, os dirigentes da Polícia Militar, Civil e Corpo de Bombeiros. Eram pactuados indicadores finalísticos e a taxa de execução de projetos prioritários, que constavam do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PDMI), que é o planejamento estratégico de Minas previsto na Constituição Estadual.

Na Segurança Pública, especificamente, os dois principais indicadores finalísticos eram a taxa de homicídios e a taxa de crimes violentos. Outro indicador utilizado era a taxa de execução de projetos estruturadores, ou seja, aqueles prioritários constantes do PMDI. Como exemplo, projetos de prevenção da criminalidade, que instalou Centros de Prevenção com atividades sociais, esporte e cultura em zonas vulneráveis e o projeto de integração do sistema de defesa social, que focou integração operacional e de banco de dados das organizações de segurança.

Na segunda etapa do Acordo de Resultados foram estabelecidos indicadores específicos para cada instituição. O estado foi dividido em 16 regiões geográficas e metas integradas foram estabelecidas para cada uma delas. Embora os indicadores sejam especificamente vinculados ao trabalho de cada instituição todos os policiais e bombeiros de uma região integrada respondiam pelos indicadores. Cada região, ao fim do ano, tinha uma nota integrada que expressa o grau de cumprimento dos indicadores.

Esse sistema de gestão por resultados gerou importantes impactos nas organizações. Foram fortalecidos sistemas de informação, estatísticas passaram a ser cotidianamente utilizadas. Havia um sistema de monitoramento – no governo de forma geral, realizado pelo Governador e pela Secretaria de Planejamento e em cada organização. Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros faziam reuniões de acompanhamento no nível de comando central e também no nível local. As três organizações utilizaram sistemas de informação com amplo acesso para facilitar o controle das metas. O tema de indicadores passou a ser discutido entre os policiais e bombeiros e foram revisadas estratégias operacionais para melhorar o desempenho.

INCENTIVOS

O MODELO IGESP

O maior incentivo é a participação dos dirigentes máximos das diversas organizações para integrar esforços, analisar a dinâmica criminal e estabelecer planos de ação. As metas são cobradas sem uma postura punitiva, mas com a intenção de ver cumpridos os planos de ação estabelecidos. Nas reuniões, buscava-se estabelecer planos de ação, com cronograma e responsável por cada ação. No encontro seguinte, se avaliava as ações anteriormente previstas, o comandante e o delegado responsáveis por cada área prestavam contas a seus superiores sobre as ações previstas e implementadas. O acompanhamento e atenção das lideranças intermediárias e superiores eram os principais métodos de incentivo.

ACORDO DE RESULTADOS E PRÊMIO POR PRODUTIVIDADE

Em 2008 foi implementada a bonificação financeira, chamada de Prêmio por Produtividade, em todo o estado, inclusive na Segurança Pública. Trata-se de um bônus não-obrigatório, que pode ser pago até uma vez ao ano, no valor de zero a 100% de uma remuneração. O que define o valor do prêmio é o salário do servidor, a nota de sua equipe no Acordo de Resultados, e o número de dias trabalhados no ano. Na Segurança Pública, embora cada uma das 16 regiões fosse considerada uma equipe com metas próprias, as notas dos servidores em todo o estado foram baseadas na média das notas das 16 regiões integradas.

EFEITOS, RESULTADOS E EVOLUÇÃO DA DINÂMICA DA CRIMINALIDADE

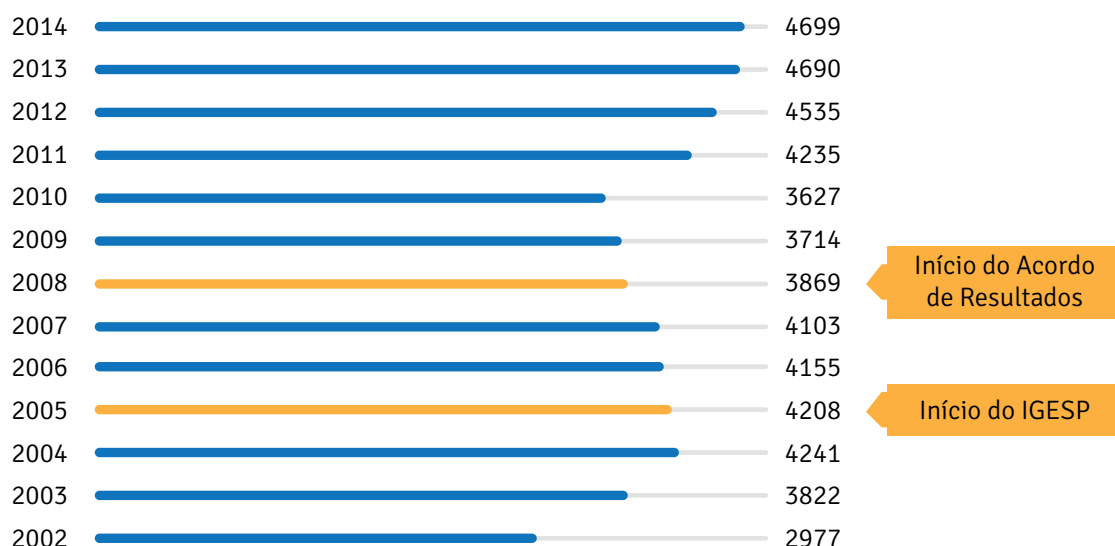
MODELO IGESP

Beato e Silveira (2014) discutem a pesquisa feita por Ferreira (2011) em que se avaliou os possíveis impactos do IGESP nos índices de criminalidade. Analisando os resultados em 56 cidades onde o modelo foi encontrado, houve uma correlação entre a introdução do IGESP e a redução dos crimes nestas localidades. Os resultados mostram que, na perspectiva mais conservadora, houve uma redução de 24% nos crimes contra a propriedade e de 13% nos crimes contra a pessoa (Ferreira, 2011). Beato e Silveira (2014) mostram que, após certo tempo de implementação o modelo perdeu dinamismo e rivalidades corporativas passaram a comprometer os resultados obtidos.

ACORDO DE RESULTADOS E PRÊMIO POR PRODUTIVIDADE

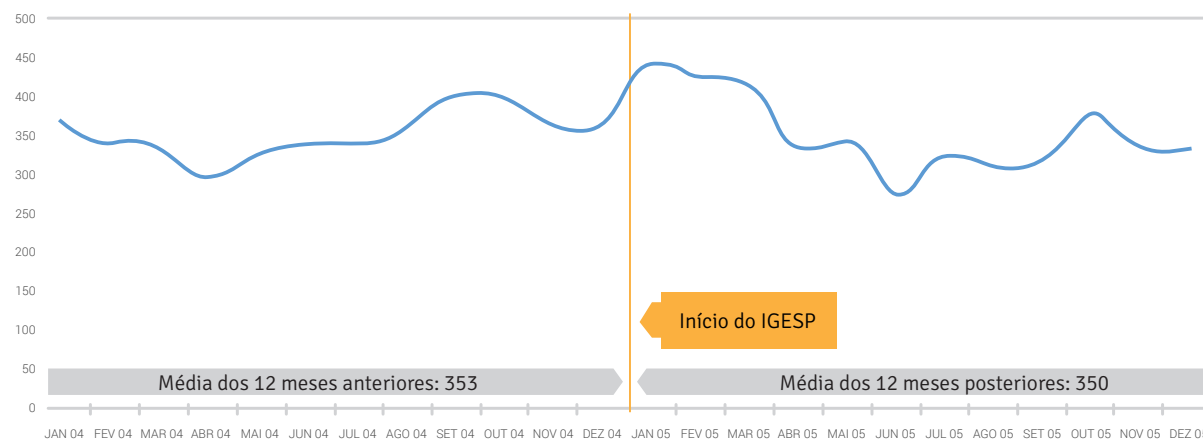
Uma pesquisa feita por Assis (2012) aponta que o Acordo de Resultados e o Prêmio por Produtividade estão associados a importantes efeitos no interior da burocracia. Houve aumentos expressivos na apreensão de armas pela Polícia Militar, no número de inquéritos relatados pela Polícia Civil e na redução do tempo de resposta a emergências pelo Corpo de Bombeiros. Foi observado intensa participação da liderança das organizações na cobrança de metas e, no caso dos bombeiros e Polícia Civil foram observados redesenho interno de processos de trabalho que melhoraram o desempenho da organização. Por outro lado, foram observados efeitos negativos, na medida em que o sistema de incentivos contribuiu em alguns casos para distorções na forma de contabilizar indicadores de criminalidade.

SÉRIE HISTÓRICA ANUAL DE HOMICÍDIO DOLOSO - MINAS GERAIS



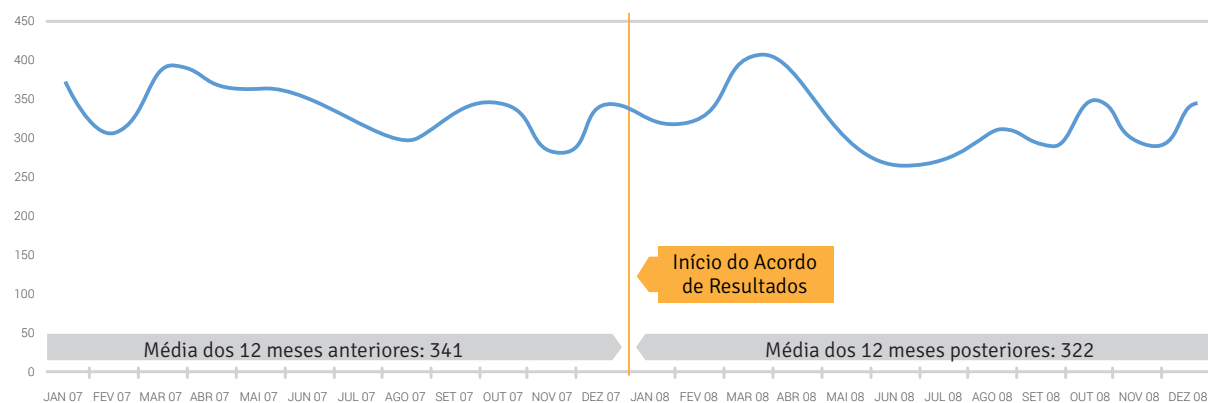
Fonte: Ministério da Saúde. Elaboração: Instituto Sou da Paz.

SÉRIE HISTÓRICA MENSAL DE HOMICÍDIO DOLOSO - MINAS GERAIS



Fonte: Ministério da Saúde. Elaboração: Instituto Sou da Paz.

SÉRIE HISTÓRICA MENSAL DE HOMICÍDIO DOLOSO - MINAS GERAIS



Fonte: Ministério da Saúde. Elaboração: Instituto Sou da Paz.



PERNAMBUCO¹⁰

PROGRAMA E OBJETIVOS

Pernambuco implantou em maio de 2007 o programa Pacto pela Vida (PPV), conceituado como uma política pública de segurança, transversal e integrada, construída de forma pactuada com a sociedade, em articulação permanente com o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Assembleia Legislativa, os municípios e a União.

O Pacto Pela Vida visa, principalmente, a prevenção de homicídios, mas também atua no enfrentamento de um conjunto de crimes que despertam insegurança na população. Trata-se de política pública baseada em modelo de gestão que prevê o monitoramento permanente das ações e resultados.

A coordenação do programa é realizada pela Secretaria de Planejamento e Gestão; contribuem as Secretarias de Defesa Social, Justiça e Direitos Humanos (a qual está ligada a Secretaria Executiva de Ressocialização), Secretaria de Desenvolvimento Social, Secretaria da Criança e Juventude, e Secretaria da Mulher. O programa ainda conta com o apoio do Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e alguns municípios. Tendo contado com a consultoria do então Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG) e Universidade Federal de Pernambuco.

O programa é regulamentado pela Lei 14024/2010 e posteriores alterações e Decreto 36898/2011 e alterações posteriores.

¹⁰Fonte: Ratton, J. L., Galvão, C. e Fernandez, M. (2014). O Pacto pela Vida e a redução de homicídios em Pernambuco. Diálogos de Segurança Cidadã (edição especial). Instituto Igarapé.

Neto, R. D. M. S., Ratton, J. L., De Menezes, T. A., & Monteiro, C. (2014). Avaliação De Política Pública Para Redução Da Violência: O Caso Do Programa Pacto Pela Vida Do Estado De Pernambuco. In Anais do XLI Encontro Nacional de Economia. ANPEC-Associação Nacional dos Centros de Pós graduação em Economia.

Ribeiro, L. M. L. (2014) Modelo de Gestión por Resultados del Programa Pacto por la Vida. In GoberArte, Nota Técnica 684 do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)

Material técnico apresentado por Pernambuco no Workshop "Balanço das Políticas de Gestão para Resultado na Segurança Pública". Rio de Janeiro, 13-14 julho 2016.

INDICADORES DE DESEMPENHO UTILIZADOS

- Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI): homicídio doloso (inclusive por auto de resistência), lesão corporal seguida de morte e latrocínio;
- Crimes Violentos contra o Patrimônio (CVP): todas as modalidades de roubo (exceto latrocínio), sequestro relâmpago e extorsão mediante sequestro;
- Quantidade de armas apreendidas;
- Quantidade de recolhimentos realizados: prisões por flagrante ou mandado;
- Inquéritos de CVLI consumados ou tentados concluídos com autoria;
- Inquéritos dos demais crimes (crimes hediondos, Drogas, Armas, Maria da Penha e Outros) concluídos com autoria;
- Droga apreendida (Crack, Cocaína e Pasta Base);
- Mandados Expedidos.

FUNCIONAMENTO

O marco inicial foi a elaboração do Plano Estadual de Segurança Pública (PESP-PE 2007), do qual saíram 138 projetos estruturadores e permanentes de prevenção e controle da criminalidade, produzidos pelas câmaras técnicas, aglutinados em torno das linhas de ação e executados por organizações do estado e da sociedade.

A meta básica é reduzir em 12% ao ano as taxas de mortalidade violenta intencional em Pernambuco.

Para isso, uma das etapas iniciais foi a realização de 16 câmaras técnicas organizadas por temática (violência contra mulher, contra o idoso, contra a criança e adolescente, política de drogas, prevenção, valorização profissional etc.), nas quais especialistas, acadêmicos, militantes da sociedade civil e gestores públicos federais, estaduais e municipais debateram questões relevantes para cada área e a partir dessa discussão elaboraram projetos de intervenção.

Os 138 projetos resultaram nesse trabalho e foram organizados em seis linhas de ação: a) Repressão qualificada; b) Aperfeiçoamento institucional; c) Informação e gestão do conhecimento; d) Formação e capacitação; e) Prevenção social do crime e da violência; f) Gestão democrática.

Em consonância com esse novo paradigma, nos primeiros meses de 2007 foram realizadas operações integradas das Polícias Civil e Militar com o objetivo de desarticular grupos de extermínio e grupos criminosos que eram responsáveis por um número relevante de homicídios no estado.

Além disso, a Gerência de Análise Criminal e Estatística, dentro da Secretaria de Defesa Social, foi fortalecida, assumindo protagonismo na produção de informação de qualidade com a finalidade de subsidiar a ação da polícia e os mecanismos de monitoramento e gestão da política, conferindo também transparência ao processo. A sociedade pernambucana pode acompanhar os números relativos à violência no estado pelos Boletins Trimestrais de Conjuntura Criminal.

Além disso, no diagnóstico do Pacto Pela Vida foram identificados gargalos no Sistema de Justiça Criminal que favoreciam a impunidade. Dentro dessa nova concepção de Segurança Pública, para garantir o êxito da política seria preciso articular melhor as agências do Sistema de Justiça Criminal. Em suma, as Polícias, o Poder Judiciário e o Ministério Público deveriam se comunicar melhor e de modo regular. Outro valor que orientou a coordenação do PPV, e que serviu como diretriz para o comitê gestor, foi a defesa do trabalho integrado das Polícias. Para que essa integração fosse possível, era preciso desenvolver esse mecanismo de coordenação tanto no nível central do governo, quanto na Secretaria de Defesa Social.

Modelo de Gestão - Criado como estrutura de governança, o Comitê Gestor do Pacto pela Vida implantou um modelo de administração integrado, para acompanhar de perto as ações desenvolvidas pelo programa. Este modelo está fundamentado na gestão estratégica e por resultados, e avalia 26 Áreas Integradas de Segurança

Pública (AIS) – divisão territorial que foi feita em Pernambuco para acompanhamento de ações e resultados. O Comitê Gestor se reúne semanalmente, coordenado pela Secretaria de Planejamento e Gestão; uma vez por mês o Governador participa das reuniões.

O modelo é composto também pela atuação de seis câmaras de atuação setorial:

- Câmara de Defesa Social – reúne-se quinzenalmente, coordenada pelo Secretário;
- Câmara de Articulação do Ministério Público, Poder Judiciário e Defensoria – reúne-se semanalmente, coordenada por um ex-Desembargador do TJPE, que exerce função de assessor do Governador;
- Câmara de Administração Prisional – ao longo do tempo observou-se que seria mais efetivo que esta câmara fosse integrada à de articulação com o MP, Judiciário e Defensoria;
- Câmara de Prevenção Social – reúne-se quinzenalmente, coordenada pela Secretaria Executiva de Articulação Social, ligada a Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Adolescente;
- Câmara de enfrentamento ao crack – reúne-se quinzenalmente, coordenada pela Secretaria Executiva de Política sobre Drogas, ligada a Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude;
- Câmara de enfrentamento à violência de gênero contra a mulher – reúne-se semanalmente, coordenada pela Secretaria da Mulher.

Esse acompanhamento possibilita um diagnóstico mais preciso da violência, permitindo a adoção de soluções para continuar reduzindo a criminalidade no Estado. Com esta estratégia, foram idealizadas estruturas de áreas integradas de segurança onde Policiais Cíveis e Militares trabalham compartilhando o mesmo ambiente. Outro avanço do modelo foi a implementação de um Planejamento Operacional em que as ações policiais integradas são descritas com metas e resultados.

Diariamente são disponibilizados aos atores do programa relatórios com as características e dinâmica da criminalidade para subsidiar as ações e aplicar os recursos nos locais de maior necessidade.

INCENTIVOS

Além do incentivo decorrente do envolvimento de todos os atores nas reuniões do programa foram estabelecidos incentivos específicos:

- **Prêmio de Defesa Social:** Policiais Cíveis e Militares do estado lotados e em exercício na Secretaria de Defesa Social, e em seus órgãos operativos, e na Casa Militar podem receber o prêmio. Inicialmente era anual; a partir de 2012 passou a ser semestral. Em valores de 2012, os servidores que tinham o maior índice de sucesso nas metas ganhavam 3 mil reais (oficiais e delegados) e 2 mil reais (praças e agentes); o menor valor pago era 450 e 250 reais, respectivamente.
- **Gratificação Pacto pela Vida:** Policiais Cíveis e Militares a partir de seu desempenho em relação a cumprimento de mandado de prisão e apreensão de crack, cocaína e pasta base; e os civis em relação à obtenção de mandados de prisão e de busca e apreensão de adolescente infrator decorrente de inquérito policial. Com periodicidade mensal o valor máximo a ser recebido era de 1 mil reais por policial e podem receber grupos de até 10 policiais.
- **Bônus por Apreensão de Armas:** Existe desde 2004 e atualmente paga valores entre 300 e 1500 reais por arma apreendida.

Naturalmente, há grande variação nos valores recebidos a título de prêmio em função das especificidades do cumprimento de cada meta. No entanto, uma análise preliminar usando dados de 2014 e 2015 mostra que, em média, Policiais Cíveis e Militares receberam premiações mensais que variaram entre 16% e 22% do salário médio mensal.

EFEITOS, RESULTADOS E EVOLUÇÃO DA DINÂMICA DA CRIMINALIDADE

Ratton, Galvão e Fernandez (2014) discutem alguns dos efeitos produzidos pelo programa:

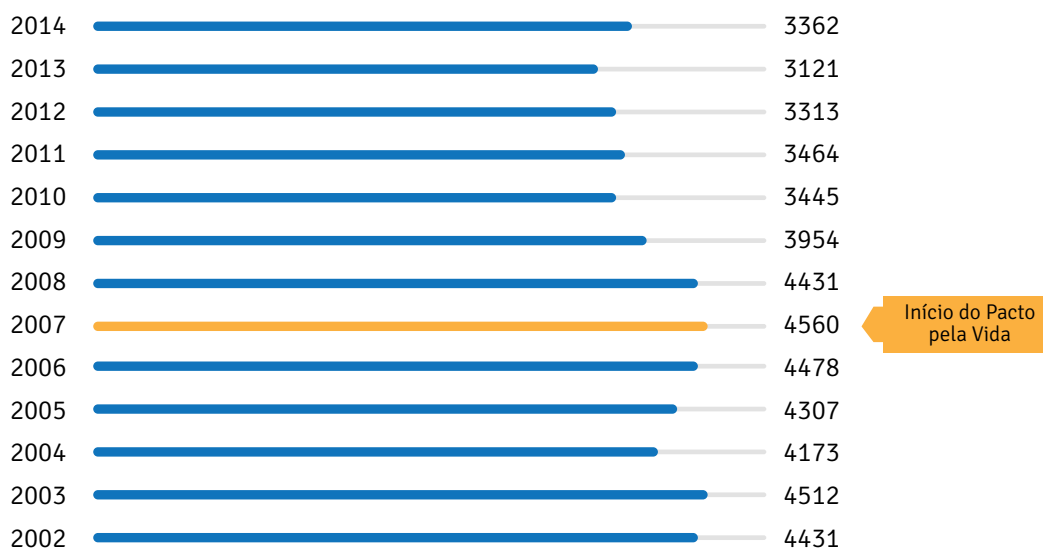
1. Elaboração de protocolos e procedimentos obrigatórios de ação integrada entre as polícias e indicadores de resultado semanais, para cada uma das 26 áreas integradas de segurança em Pernambuco.
2. Territorialização do trabalho policial com a incorporação da divisão do estado em áreas integradas pelo núcleo estratégico de gestão da política pública. A definição dos procedimentos de atuação policial passou a ser realizada de acordo com essa divisão territorial. Tal fato permitiu a sofisticação do acompanhamento da situação dessas áreas ao longo do tempo e do espaço.
3. A territorialização trouxe avanços também na identificação das configurações de homicídios, e, portanto, na identificação das causas das mortes violentas, que não possuem o mesmo padrão em todo estado, variando entre áreas integradas. Esse avanço qualitativo possibilitou que as polícias atuassem de maneira mais inteligente e sofisticada no combate aos homicídios.
4. O Fortalecimento do Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa, do ponto de vista dos recursos materiais e humanos, e a criação de equipes de CVLI permitiu o aumento da capacidade de investigação de CVLI's do estado.
5. Promoção da articulação entre as agências do Sistema de Justiça Criminal, por meio de uma câmara técnica específica. O que permitiu o ajuste dos tempos das Polícias com os do Ministério Público, da Defensoria e do Poder Judiciário.
6. Criação de gratificações e estímulos para os policiais que atingirem a meta nas áreas sob sua responsabilidade. Esse mecanismo valoriza e estimula o profissional e possibilita o controle da atividade e a substituição de profissionais que não estejam sintonizados com a política. Nesse sentido, os ganhos coletivos se tornam ganhos individuais, facilitando o processo contínuo de mudança institucional rumo a uma maior profissionalização das polícias.

Neto, Ratton, Menezes, e Monteiro (2014) fazem um estudo econométrico para avaliar o impacto do programa Pacto pela Vida na taxa de homicídios e verificam que as ações do programa entre 2007 e 2011 estão associadas a uma redução de cerca de 17,3% nos homicídios em relação à taxa no ano de implementação do programa.

Em publicação do Banco Interamericano de Desenvolvimento, Ribeiro (2014) aponta que a queda do CVLI de 51 mortes por 100 mil habitantes para 33 parece estar associada, em princípio, ao programa. A autora afirma também que há evidências de que a integração das organizações policiais e do sistema de justiça criminal é uma das razões que explicam essa queda.

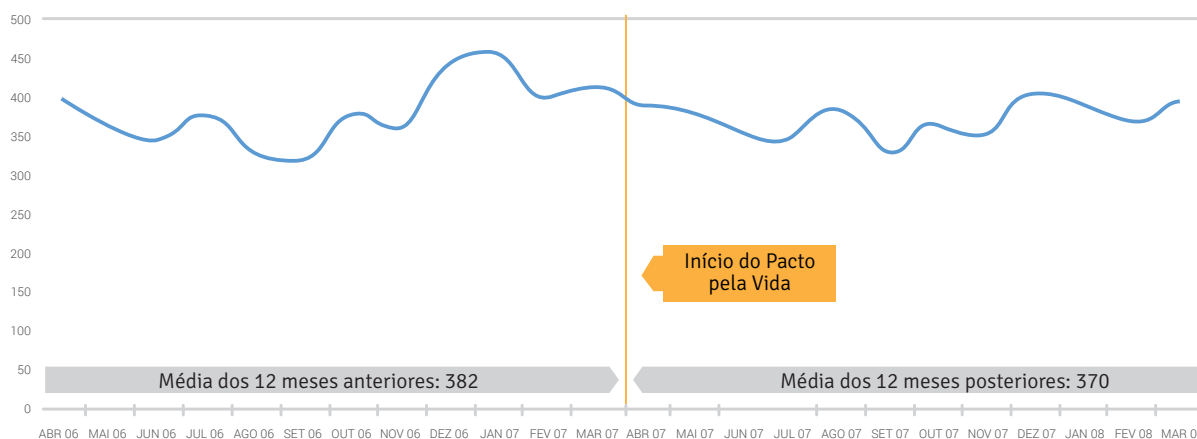
Ainda segundo Ribeiro (2014), a evolução da dinâmica da criminalidade mensurada pelo CVLI nos últimos 12 anos mostra que com a atuação do Pacto pela Vida em Pernambuco a taxa de 56,0 por 100 mil habitantes observada em abril/2007 caiu para 33,7 em fevereiro/2014. Com os diversos desafios recentes, em junho/2016 esta taxa cresceu para 42,4.

SÉRIE HISTÓRICA ANUAL DE HOMICÍDIO DOLOSO - PERNAMBUCO



Fonte: Ministério da Saúde. Elaboração: Instituto Sou da Paz.

SÉRIE HISTÓRICA MENSAL DE HOMICÍDIO DOLOSO - PERNAMBUCO



Fonte: Ministério da Saúde. Elaboração: Instituto Sou da Paz.



RIO DE JANEIRO¹¹

PROGRAMA E OBJETIVOS

O Estado do Rio de Janeiro implantou no segundo semestre de 2009 o Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade, mais conhecido como SIM.

O objetivo do programa é reduzir indicadores de criminalidade, estimular o trabalho integrado entre as polícias, incentivar uma cultura de gestão que privilegie a análise criminal e o planejamento integrado, identificar e reconhecer o desempenho dos agentes e difundir boas práticas.

O sistema é gerenciado pela Secretaria de Estado de Segurança Pública. O então Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG) proveu suporte metodológico. Os principais marcos legais do programa são o Decreto 41931/2009 e as Resoluções SESEG 305/2010 e 932/2016.

INDICADORES DE DESEMPENHO UTILIZADOS

- ▶ Letalidade violenta (que agrega homicídio doloso, latrocínio, lesão corporal seguida de morte e homicídio decorrente de oposição à intervenção policial);
- ▶ Roubo de veículo e roubo de rua (que agrega roubo a transeunte, roubo de celular e roubo de coletivo).

FUNCIONAMENTO

O programa está estruturado em quatro níveis de reuniões, dependendo da abrangência territorial. Estas reuniões ocorrem nas menores unidades operacionais – nível quatro, as Circunscrições Integradas de Segurança Pública – CISPs, onde se reúnem o DP e a Cia PM; em seguida existem as reuniões de nível três, nas Áreas Integradas de Segurança Pública – AISPs, onde se reúnem o DP e o batalhão da Polícia Militar; nas Regiões Integradas de Segurança Pública – RISPs, o nível dois, onde se reúnem o Departamento de Polícia de Área e o Comando de Policiamento de Área; e finalmente as reuniões de nível um, onde se reúnem o Secretário de Segurança e o comando das Polícias Civil e Militar. Nas reuniões de nível dois e três também participam os coordenadores de análise e integração da Secretaria de Segurança.

As reuniões são trimestrais (com exceção da reunião de nível quatro que deve ocorrer quinzenalmente, de forma contínua, por ter um caráter mais operacional), sendo sua convocação dependente do atingimento da meta referente àquele trimestre. O responsável técnico é o Subsecretário de Planejamento e Integração Operacional e o responsável político é o Secretário de Estado de Segurança.

As metas foram pactuadas no Planejamento Estratégico de Segurança, sendo resultado de um trabalho conjunto entre os órgãos do sistema de Segurança Pública, sempre observando a factibilidade das mesmas. Nesse sentido, elas podem ser revistas periodicamente, de acordo com os resultados reais obtidos em cada ciclo semestral.

Inicialmente, as metas eram distribuídas de forma linear para todas as áreas, independentemente das suas características. Posteriormente, foi introduzido um sistema de distribuição da meta de acordo com as suas taxas por 100 mil habitantes, sempre respeitando a questão da sazonalidade da ocorrência dos delitos.

¹¹Fonte: Material técnico apresentado pelo Rio de Janeiro no Workshop “Balanço das Políticas de Gestão para Resultado na Segurança Pública”. Rio de Janeiro, 13-14 julho 2016.

INCENTIVOS

O programa contempla, com premiações semestrais e individuais, os profissionais de Segurança Pública por produtividade, ações de integração e boas práticas.

A premiação por produtividade consiste no pagamento de forma semestral de valores pecuniários aos Policiais Civis e Militares lotados nas unidades policiais vinculadas às RISPs e AISPs cumpridoras de metas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade. Semestralmente, os resultados são aferidos por meio de planilhas de acompanhamento, que são alimentadas com dados consolidados pelo Instituto de Segurança Pública (ISP) dos registros policiais fornecidos pela Polícia Civil.

O valor da premiação começou menor (2 mil reais linear para cada indivíduo, por semestre, em 2009) e chegou a 13.500 reais por policial, por semestre. O valor do salário médio de um policial é 3 mil reais (soldado), portanto, o prêmio é superior ao salário do policial. O Estado chegou a pagar 220 milhões de reais em prêmio e, com a crise fiscal, o valor do prêmio foi revisto e baixou para 3mil reais por semestre.

Também fazem jus ao prêmio os servidores lotados e em efetivo exercício no Serviço de Análises e Rotinas Policiais e Monitoramento (SARPM) da Corregedoria Interna da Polícia Civil e no Núcleo de Pesquisa em Justiça Criminal e Segurança Pública (NUPESP) do Instituto de Segurança Pública (ISP), que disponibilizam os dados estatísticos dentro dos prazos previstos, cumprindo as exigências previstas no art. 6º, inciso V do Decreto nº 41.931/2009.

A premiação por boas práticas consiste em prêmio pecuniário semestral pago aos servidores lotados e em efetivo exercício nas Unidades Policiais Especializadas da Polícia Civil e Operacionais Especiais da Polícia Militar do estado do Rio de Janeiro, as quais apresentam as três melhores iniciativas para o controle da criminalidade, por corporação.

1º Lugar: 3 mil reais

2º Lugar: 2 mil reais

3º Lugar: 1.500 reais

Fazem jus à premiação de produtividade e boas práticas os policiais que tenham permanecido em exercício por mais de três meses durante o período de atingimento da meta ou da execução da iniciativa na RISP, AISP ou Unidade Especial/Especializada.

O Decreto 41931/2009 e a Resolução SESEG 932/2016 detalham as regras de premiação.

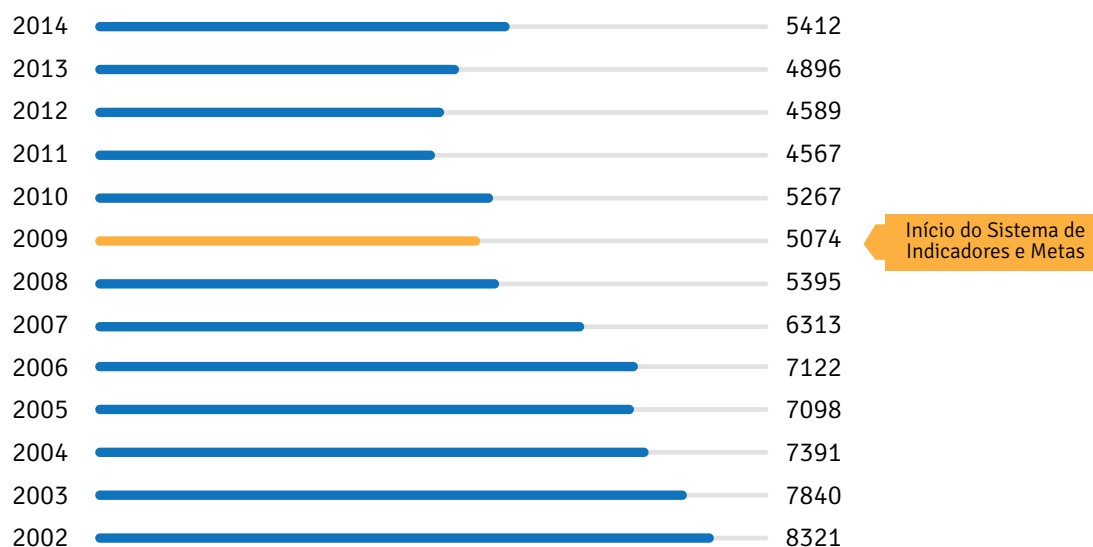
O Prêmio Integração consiste em reconhecimento individual por meio de plaqueta, distintivo, diploma ou qualquer suporte material ou simbólico a profissionais da área de Segurança Pública que tenham se destacado em ações de integração, no semestre, independente do atingimento de metas pela AISP.

EFEITOS, RESULTADOS E EVOLUÇÃO DA DINÂMICA DA CRIMINALIDADE

Segundo o Governo do Estado, é possível evidenciar os seguintes impactos do programa:

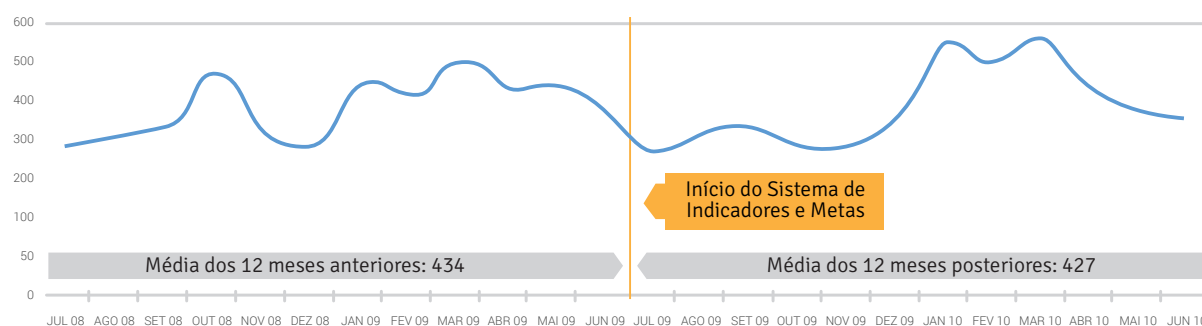
1. Mudança de policiamento aleatório ao policiamento orientado ao problema;
2. Qualificação dos registros de ocorrência;
3. Maior celeridade na divulgação de dados para diagnóstico e planejamento;
4. Aumento da integração;
5. Fortalecimento da figura do Diretor de Polícia de Área na estrutura interna da PCERJ;
6. Multiplicação de operações e planos integrados;
7. Intercâmbio maior e sistemático de informações entre as polícias;
8. Qualificação da análise do fenômeno criminal: crescente uso de sistemas de informações criminais; ampliação do uso de técnicas de georreferenciamento; interesse maior por cursos de análise criminal.

SÉRIE HISTÓRICA ANUAL DE HOMICÍDIO DOLOSO - RIO DE JANEIRO



Fonte: Ministério da Saúde. Elaboração: Instituto Sou da Paz.

SÉRIE HISTÓRICA MENSAL DE HOMICÍDIO DOLOSO - RIO DE JANEIRO



Fonte: Ministério da Saúde. Elaboração: Instituto Sou da Paz.



SÃO PAULO¹²

PROGRAMA E OBJETIVOS

O programa Bonificação por Resultados foi implantado em janeiro de 2014. Seu objetivo é tornar o Estado de São Paulo mais seguro, reduzindo os indicadores criminais e melhorando a sensação de segurança através de maior integração entre as organizações policiais, melhoria dos processos gerenciais, reconhecimento do mérito e esforço policial e incentivo à inovação e à busca pela eficiência.

O programa é administrado pela Secretaria de Segurança Pública, através da Subsecretaria de Acompanhamento de Projetos Estratégicos, e teve apoio do Instituto Sou da Paz no diagnóstico, planejamento estratégico e proposta de bonificação. As decisões estratégicas do programa ficam a cargo de uma Comissão Intersecretarial, composta pelas Secretarias da Fazenda, Planejamento, Governo e Casa Civil. O principal marco normativo é a Lei Complementar 1245/2014.

¹²Fonte: Material técnico apresentado pelo Estado de São Paulo no workshop “Balanço das Políticas de Gestão para Resultado na Segurança Pública”. Rio de Janeiro, 13-14 julho 2016.

INDICADORES DE DESEMPENHO UTILIZADOS

- Vítimas de homicídio doloso;
- Vítimas de latrocínio;
- Ocorrências de furto de veículo;
- Ocorrências de roubo de veículo;
- Outras ocorrências de roubo (exceto roubo de carga e roubo de banco);
- Mortes decorrentes de intervenção policial (neste caso, um redutor do bônus);
- Ocorrências de latrocínios (neste caso, um redutor do bônus).

FUNCIONAMENTO

Antes da implantação da Bonificação por Resultados na Segurança Pública no estado de São Paulo a área já possuía instituídos alguns elementos estruturantes, facilitadores para a adoção da nova modelagem: indicadores consagrados e difundidos; o modelo de áreas de atuação compartilhada; o controle social, por meio dos Conselhos Comunitários de Segurança, existentes há mais de 20 anos; um sistema de análise criminal; e, as legislações e experiências de bonificação em diversos outros órgãos.

O programa partiu de um diagnóstico para a elaboração de um planejamento estratégico e de uma proposta de um sistema de bonificação para a redução dos indicadores. No estado foram estabelecidos quatro níveis de meta: meta estadual, metas regionais, metas de Área de Atuação Compartilhada (AAC) e metas em nível de DP/Companhias PM.

Inicialmente, uma proposta técnica de metas é elaborada pela Secretaria de Segurança Pública. Para esta primeira proposição são utilizados o histórico e a técnica de *cluster*. O histórico analisa a trajetória do indicador ao longo do tempo, tentando identificar sazonalidades. O *cluster* classifica cada área de acordo com a situação socioeconômica e demográfica: são agregados bairros e municípios semelhantes. Para estabelecer as metas, o *cluster* separa: a) áreas com números absolutos de crimes altos – aplica-se uma meta de redução maior; b) áreas com valores médios – aplica-se reduções menores. Com base nestas regras gerais avalia-se área por área e são propostas as metas.

Posteriormente, são realizadas reuniões de discussão e negociação, com a presença de comandantes regionais e locais, delegados e outros policiais, que discutem com a Secretaria as especificidades de sua região e estabelecem uma meta final. As metas para as 12 regiões são estabelecidas pelo Secretário – porém, as metas inferiores podem ser redistribuídas conforme a análise dos comandantes regionais – o remanejamento é uma decisão de cada região. Cada uma das 104 AACs apresentam seus argumentos e relatórios com questões qualitativas sobre a dinâmica local da criminalidade. O processo de negociação de metas em 2016 mobilizou bastante interesse das unidades regionais e locais – houve casos em que mais de 40 profissionais de uma única região compareceram as reuniões de análise e negociação. Avalia-se que a ampliação da participação no processo de negociação das metas gerou uma apropriação positiva do modelo pelos policiais “de ponta”.

O sistema Infocrim 3.0 informatizou o ciclo do programa – definição, análise criminal, apuração das metas e acompanhamento dos resultados – e teve foco nos usuários das unidades operacionais “de ponta”, o que estimula a institucionalização do programa. Para o cidadão, os dados sobre criminalidade são disponibilizados no portal SSP-Transparência.

Os resultados são monitorados mensalmente e a Secretaria convoca reuniões de análise e planejamento com as áreas que apresentam maiores desvios em relação às metas. Estas reuniões ocorrem em três níveis:

- **N3:** Reuniões com representantes das polícias das Áreas de Atuação Compartilhada (AAC), normalmente um Comandante de Batalhão PM, um Delegado Seccional e os chefes de equipe da Polícia Científica, além de representantes das especializadas (trânsito, rodoviária), titulares de Delegacia e Comandantes de Companhia PM;
- **N2:** Reuniões com representantes das polícias das Regionais (áreas que compreendem várias AACs), normalmente um Coronel Comandante de Área e um Delegado Diretor, além de representantes das AACs;
- **N1:** Reuniões com o Secretário de Segurança e os Chefes das Polícias, além de representantes de algumas regionais.

INCENTIVOS

Além do acompanhamento das metas um sistema de bonificação foi implementado com periodicidade trimestral. Entre 2014 e 2015, as premiações variaram entre 200 e 5 mil reais.

Fazem jus ao prêmio todos os Policiais Civis, Militares, da Polícia Científica ou unidade que atue diretamente na prevenção/repressão de indicadores ligados ao programa; ou seja policiais que trabalham nas áreas-meio não percebem a premiação. Esta modelagem gerou reivindicações – porém um efeito positivo são ações de unidades-meio que estão buscando indicadores para mensurar sua contribuição para o resultado finalístico. Embora haja pressão de diversas unidades em incorporar indicadores de insumos, esforços e processos, houve a decisão de manter o programa baseado nos indicadores de resultados.

EFEITOS, RESULTADOS E EVOLUÇÃO DA DINÂMICA DA CRIMINALIDADE

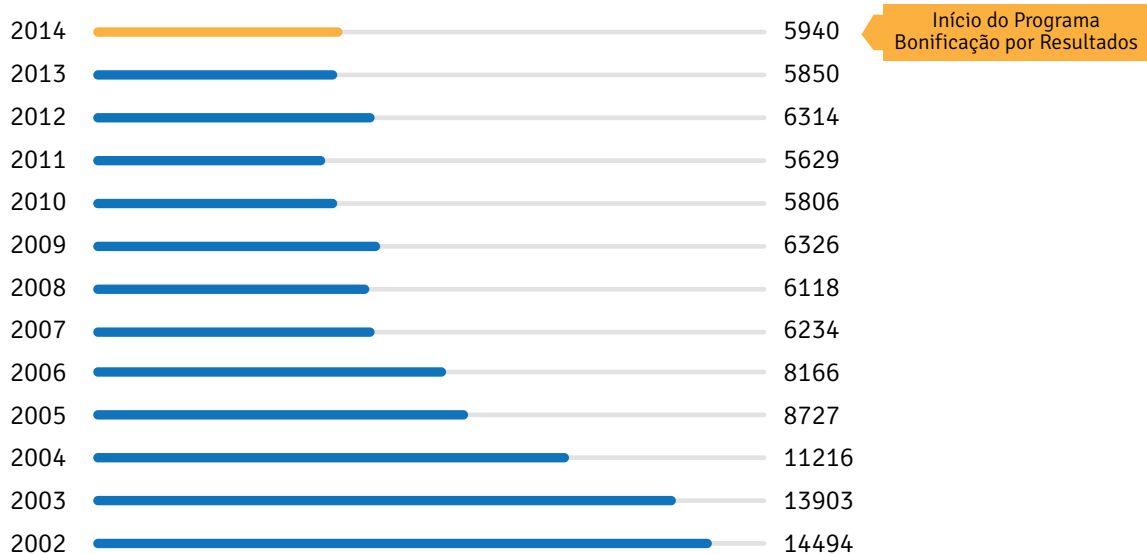
A avaliação dos gestores do programa é que, com o sistema de bonificação, as unidades territoriais passaram a se preocupar mais com a qualidade do registro das ocorrências criminais, uma vez que as metas passaram a ser referência para o planejamento operacional.

Recentemente o programa tem feito reuniões específicas para cada região a fim de discutir as metas. São convidados representantes da Polícia Militar, Polícia Civil e Polícia Técnico-Científica. Há reuniões em que mais de 40 profissionais de uma única região compareceram, um sinal de grande interesse dos policiais em discutir as metas e estratégias vinculadas ao programa.

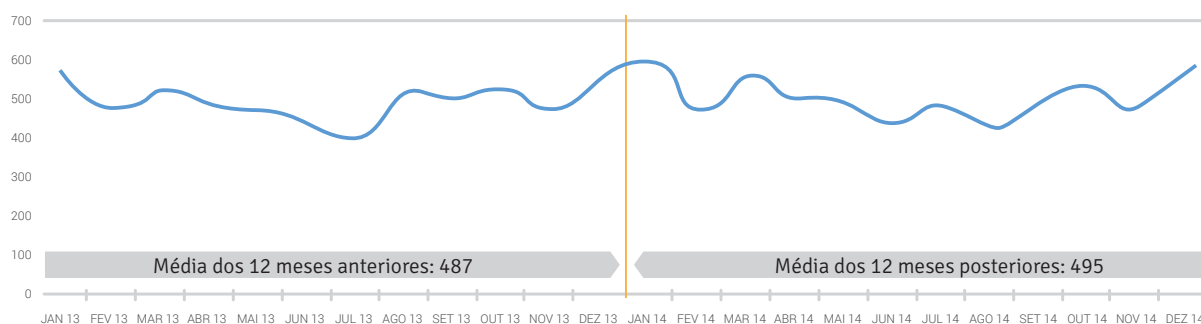
Porém, as reuniões de nível um tem sido pouco frequentes: em 2015 não houve reuniões; Já em 2016: houve apenas uma reunião.

Segundo gestores a queda nos homicídios entre 2014 e 2016 fez com que o estado, pela primeira vez, apresentasse uma taxa anual de homicídios abaixo do número considerado endêmico (menos de 10 homicídios por 100 mil habitantes). Hoje esta taxa está em 8,72.

SÉRIE HISTÓRICA ANUAL DE HOMICÍDIO DOLOSO - SÃO PAULO



SÉRIE HISTÓRICA MENSAL DE HOMICÍDIO DOLOSO - SÃO PAULO



CAPÍTULO 2

ANÁLISE COMPARATIVA E APRENDIZADOS A PARTIR DAS EXPERIÊNCIAS DOS ESTADOS

O que há de comum e quais são as principais diferenças na modelagem das experiências de gestão para resultados na Segurança Pública nos estados brasileiros? Quais foram os principais aprendizados dos gestores no processo de implementação destes modelos?

Estas perguntas orientam este capítulo e são baseadas nas discussões do *workshop* “Balanço das Políticas de Gestão para Resultado na Segurança Pública”, realizado pelo Instituto Sou da Paz em parceria com o Instituto de Segurança Pública e com a Secretaria de Estado de Segurança do Rio de Janeiro, na cidade do Rio de Janeiro em julho de 2016.

Esta análise é limitada às informações provenientes do material técnico apresentado no evento e na percepção dos gestores presentes. Não obstante, oferece evidências importantes sobre aspectos críticos de modelagem que impactam na efetividade dos sistemas e também chamam a atenção para desafios de implementação.

Esta análise comparativa abrange nove experiências estaduais, englobando oito estados brasileiros. No caso de Minas Gerais, houve duas experiências com diferentes características e, por esse motivo, elas são analisadas separadamente.

O QUE HÁ DE COMUM NAS MODELAGENS DE GESTÃO PARA RESULTADOS EM SEGURANÇA NOS ESTADOS?

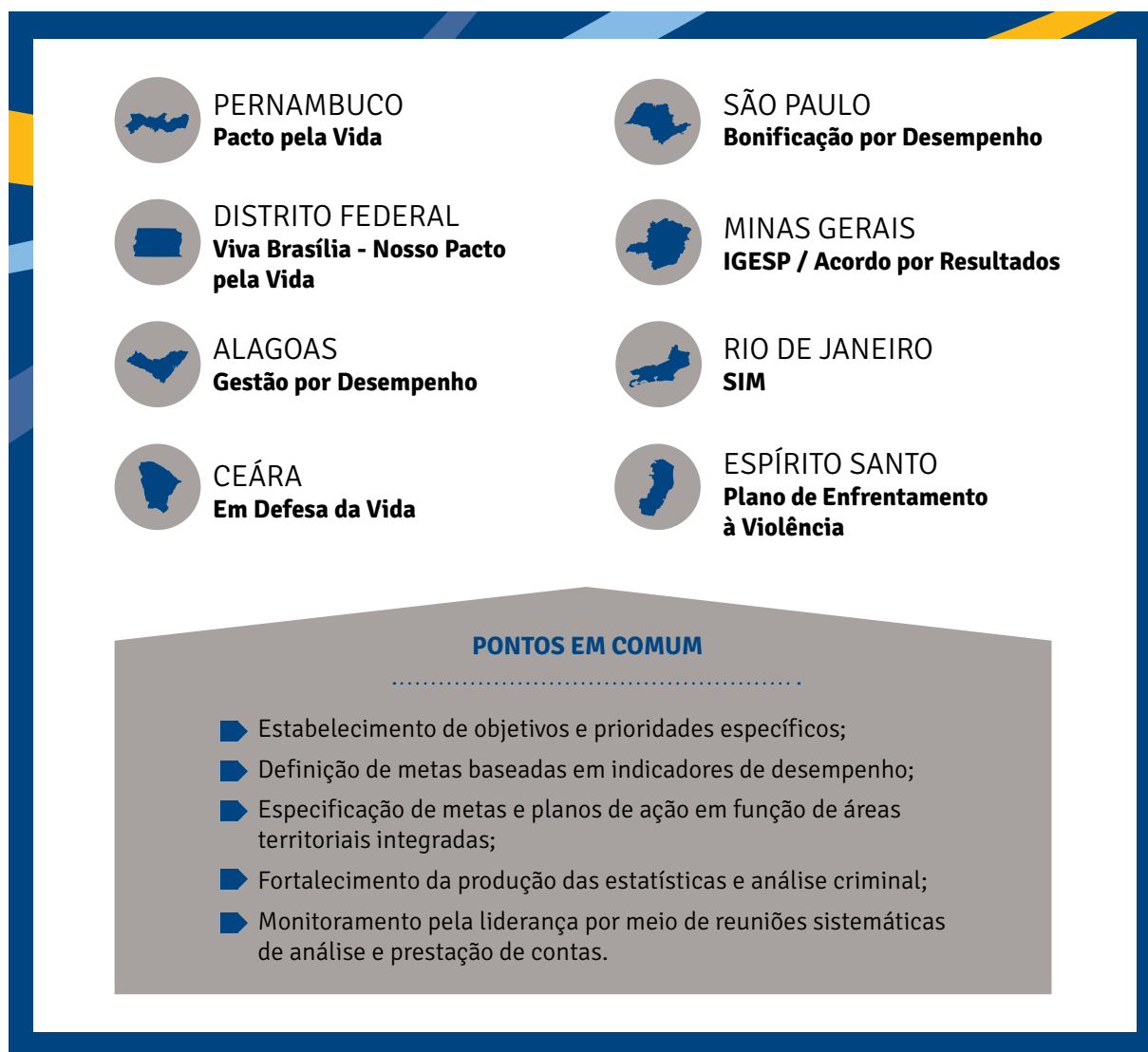
É interessante observar que existe um núcleo comum nas experiências de todos os sistemas de gestão para resultados em Segurança Pública. Essencialmente os programas:

1. Estabelecem objetivos e prioridades específicos para a política de Segurança Pública, traduzidos em metas baseadas em indicadores de desempenho. Os objetivos e as prioridades em geral têm como aspecto central a redução de crimes definidos; além disso, algumas experiências objetivam aumento de produtividade, integração das polícias, melhoria da sensação de segurança e aumento da qualidade dos serviços públicos de segurança;
2. Traduzem em metas a maior parte dos objetivos/prioridades (meta = objetivo + valor + prazo) (Campos, 2004). A meta utiliza um indicador de desempenho para ser operacionalizada. Assim, uma meta é tipicamente composta da seguinte forma: reduzir o crime z (objetivo), do valor x para y (valor), até a data abc (prazo)¹³. Nem todos os objetivos/prioridades são traduzidos em metas quantitativas, em geral pela dificuldade em se mensurar determinados aspectos do desempenho;
3. Estabelecem suas metas utilizando o conceito de áreas territoriais integradas, ou seja, circunscrições territoriais sob as quais Polícia Militar, Polícia Civil e outras forças de segurança compartilham limites geográficos de atuação. Para cada área integrada é estabelecida uma meta específica fruto de desdobramento da meta global.

¹³Não necessariamente uma meta será sempre de redução; dependendo da evolução da dinâmica dos dados, pode ser desafiadora uma meta de estabilidade ou até de crescimento menor de determinados crimes, buscando, por exemplo, reverter uma tendência.

4. Indicam a intenção de fortalecer a compreensão da dinâmica criminal, com o uso de dados e estatísticas, de forma a identificar, ao menos, em que dia, hora e local determinados crimes são recorrentes. Em algumas experiências busca-se avançar não só no fenômeno criminal, mas também na análise de relações entre os indicadores de produtividade e os índices criminais ou ainda dados que permitam melhor compreender a dinâmica do fluxo de justiça criminal entre as instituições (quanto tempo determinado procedimento ou etapa leva para ser processada em cada instituição);
5. Ressaltam o papel fundamental da liderança das organizações em participar de reuniões sistemáticas e regulares de análise e prestação de contas. Usualmente, os programas preveem reuniões no nível político, tático e operacional, tipicamente aderentes à divisão territorial e hierarquia de comando das organizações policiais. Há estados que trabalham com quatro níveis de reunião, enquanto outros três níveis. No nível mais local, geralmente os programas propõem que comandantes de companhia na Polícia Militar se reúnam com o responsável local de delegacia de Polícia Civil, além de outras organizações, para traçar um diagnóstico comum e estabelecer estratégias operacionais conjuntas de atuação. No nível mais alto, comandantes das instituições policiais, Secretário de Segurança Pública, e por vezes o Governador lideram as reuniões. A participação destes atores de alto nível busca, via de regra, garantir prioridade política na articulação entre instituições, na alocação de recursos e na resolução dos problemas diagnosticados. Via de regra as reuniões, seja em nível político-estratégico, seja em nível operacional, preveem a elaboração de um plano de ação integrado, que sistematiza estratégias de enfrentamento da criminalidade e de atingimento das metas propostas, em função da dinâmica e do contexto local.

O quadro a seguir estabelece os elementos comuns presentes nas diversas modelagens:



INDICADORES DE DESEMPENHO UTILIZADOS

Há grande variabilidade nos indicadores de desempenho utilizados nos programas de gestão para resultados em Segurança Pública. Essa variabilidade é decorrente de dois fatores. De um lado, os programas têm diferentes objetivos, como o foco em crimes específicos ou ainda objetivos mais amplos, como a melhoria da sensação de segurança ou redução da letalidade policial.

Diferentes objetivos levam a diferentes indicadores de desempenho. Por outro lado, a mensuração de indicadores em Segurança Pública é difícil e complexa.

Algumas experiências, com destaque para o Distrito Federal, fizeram investimento específico em novas estruturas para mensuração de desempenho, o que permitiu medir todo um novo conjunto de indicadores que amplia as possibilidades de compreensão do fenômeno criminal e de gerar uma atuação mais efetiva por parte do governo.

A literatura do campo da administração classifica os indicadores segundo metodologias diversas (Pacheco, 2009); uma das mais úteis, categoriza os indicadores como de insumos, processos, produtos/ serviços oferecidos e de impacto (MPOG, 2009). Para simplificar a análise e destacar as inovações, utilizamos aqui as seguintes categorias:

- Indicadores intermediários, aqueles que se referem aos processos ou produtos/serviços oferecidos pelas organizações;
- Indicadores de crimes e de percepção da população sobre Segurança Pública, que embora guardem algumas características de indicadores de serviço, são mais adequadamente classificados como indicadores de impacto;
- Indicadores de condição urbana: não se referem a atuação direta das forças de segurança, mas são importantes para fins de diagnóstico do contexto e da dinâmica local.

A análise das experiências mostra que todas elas utilizam indicadores de crimes, conforme a prioridade específica de cada estado.

Os indicadores intermediários merecem uma análise específica. São métricas que podem oferecer importantes subsídios para análise e estabelecimento de relações de causa-efeito. Neste ponto, os estados tipicamente utilizam indicadores quantitativos de operações ou ações policiais, apreensão de armas, apreensão de drogas e abertura de inquérito. Embora estes indicadores forneçam informações gerenciais necessárias, o estabelecimento de metas com base neles pode ser contra produtivo. Metas de operações policiais ou de abertura de inquérito podem concentrar a atuação das organizações em processos-meio, que não contribuem para o combate ao crime e assim, podem acabar prejudicando o desempenho final da organização. Indicadores intermediários precisam ser mensurados, mas seu uso para o estabelecimento de metas deve ser cuidadoso e bastante limitado.

Outro tipo de indicador mais avançado mensura a resolutividade ou a taxa de elucidação de inquéritos policiais, buscando compreender a efetividade do processo de investigação, ao avaliar a proporção de inquéritos que foram relatados com autoria e materialidade definidas. Trata-se de uma inovação importante que permite novas perspectivas para análise da eficiência e efetividade do trabalho investigativo. Pernambuco, Espírito Santo e Distrito Federal avançaram na mensuração deste indicador. É fundamental, entretanto, que seja feito esforço em analisar a relação desse indicador com os crimes que se busca priorizar.



DISTRITO
FEDERAL

O programa do Distrito Federal - Viva Brasília tem uma concepção ampliada de objetivos e prioridades que vão além dos temas típicos de Segurança Pública. O objetivo é fazer um diagnóstico mais amplo do espaço urbano, existência de equipamentos públicos em bom e mal estado, janelas quebradas, imóveis e veículos abandonados, lotes vagos malcuidados, pontos de drogas, prostituição, situação iluminação pública, dentre outros. A mensuração é feita em áreas críticas específicas escolhidas como prioritárias pelo programa. Estes indicadores permitem uma melhor compreensão da dinâmica espacial local e, somados e articulados com indicadores de crime, permitem uma visão analítica privilegiada do contexto local. O Distrito Federal também mensura indicadores de percepção da população, como a qualidade e confiança do atendimento policial daquelas pessoas que ligam para a central de emergência, pesquisas de vitimização, sensação de segurança, dentre outros. Para mensurar estes novos indicadores, o Distrito Federal estabeleceu estruturas e parcerias específicas.

INDICADORES DE DESEMPENHO



PERNAMBUCO Pacto pela Vida

- Indicadores intermediários (armas apreendidas, prisões, inquéritos com autoria estabelecida, apreensão de drogas, expedição de mandados)
- Indicadores de crimes, em especial, CVLI e CVP



ALAGOAS Gestão por Desempenho

- Indicadores de crimes (CVLI e CVP)



CEÁRA Em Defesa da Vida

- Indicador intermediário (solução de crimes e prisões)
- Indicadores de crimes (CVLI e CVP)



SÃO PAULO Bonificação por Desempenho

- Indicadores de crimes (homicídio, latrocínio, furto e roubo de veículo, mortes decorrentes de intervenção policial)



RIO DE JANEIRO SIM

- Indicadores de crimes (letalidade violenta, roubo de veículo e roubo de rua)



ESPÍRITO SANTO Plano de Enfrentamento à Violência

- Indicadores intermediários (prisões, apreensão de armas de fogo, resolutividade em inquéritos de homicídios)
- Indicadores de crimes (homicídio, tentativa de homicídio, homicídio contra a mulher, roubo, mortes em confronto com a polícia.



MINAS GERAIS IGESP / Acordo por Resultados

IGESP

- Indicadores de crimes (homicídio, tentativa de homicídio, roubo, estupro)

Acordo de Resultados

- Indicadores intermediários (armas apreendidas, operações policiais, inquéritos relatados)
- Indicadores de crimes (homicídio, tentativa de homicídio, roubo, estupro)



DISTRITO FEDERAL Viva Brasília - Nosso Pacto pela Vida

- Indicadores intermediários (ações policiais direcionadas a crimes específicos, atendimentos emergenciais, inquéritos instaurados e concluídos com autoria definida, prisões, perícias, abordagens, efetivo disponível)
- Indicadores de condição urbana (imóveis e veículos abandonados, terrenos com lixo e mato, música alta, ponto de ambulantes e flanelinhas, ponto de prostituição, ponto de moradores de rua, ponto de consumo de drogas e bebidas, ponto de trabalho infantil, janelas quebradas, muros pichados, equipamentos públicos danificados, qualidade da iluminação pública, existência de equipamentos públicos)
- Indicadores de crimes (CVLI, CVP, tentativa homicídio, estupro, violência escolar, mortos e feridos em ações policiais)
- Indicadores de percepção social (sensação de segurança, qualidade do serviço prestado, índice de confiança após o atendimento, qualidade do policiamento, e outros decorrentes de pesquisas de vitimização)

Neste ponto, a literatura internacional sustenta que diferentes propósitos requerem diferentes medidas (Behn, 2003). O monitoramento de desempenho é uma atividade que, para produzir aprendizado e permitir uma tomada de decisão cotidiana de melhor qualidade, requer um número significativo de indicadores, inclusive intermediários e de condição urbana. Por outro lado, outro objetivo é, por exemplo, subsidiar o pagamento de incentivos financeiros. Neste caso, deve-se ter outro conjunto de indicadores, certamente mais reduzido e focado em indicadores de criminalidade.

Assim, a literatura sustenta que não há “o melhor conjunto de indicadores para todas as situações”, deve-se monitorar um conjunto maior de indicadores e utilizar subconjuntos para propósitos específicos.

APRENDIZADOS SOBRE O PROCESSO DE DEFINIÇÃO DE METAS

Após um cuidadoso processo de definição dos objetivos e dos indicadores de desempenho são definidas as metas, ou seja, o valor quantitativo em determinado tempo que se espera atingir. As experiências estaduais têm utilizados metas em nível estadual, regional e local. Usualmente se define metas até o nível de delegacia local da Polícia Civil e companhia da Polícia Militar.

O processo de definição de metas trouxe aprendizados importantes. Nas experiências estaduais, o primeiro passo, via de regra, é construir uma proposta de meta a partir de uma projeção estatística de queda da criminalidade que objetive atingir um patamar de referência em determinado tempo, como, por exemplo, estar abaixo da média nacional de homicídios em determinado número de anos. Para esta definição são tipicamente analisados o histórico e o comportamento do indicador ao longo do tempo. O patamar de referência e a intensidade da meta estabelecida tipicamente respondem a uma orientação política e à análise do histórico do indicador. As experiências relataram metas de redução de crimes letais intencionais variando entre 4% a 12%. É importante que as metas sejam definidas combinando desafio e factibilidade.

O processo de definição de metas de cada unidade operacional tipicamente utiliza duas técnicas: avaliação do histórico e *cluster*. Na análise de histórico avalia-se em cada unidade operacional o comportamento dos indicadores ao longo do tempo e se projeta uma redução tendo como referência a meta estadual. A técnica de *cluster* categoriza unidades operacionais com perfil socioeconômico e demográfico similares e utiliza, para estas, critérios e patamares semelhantes de redução.

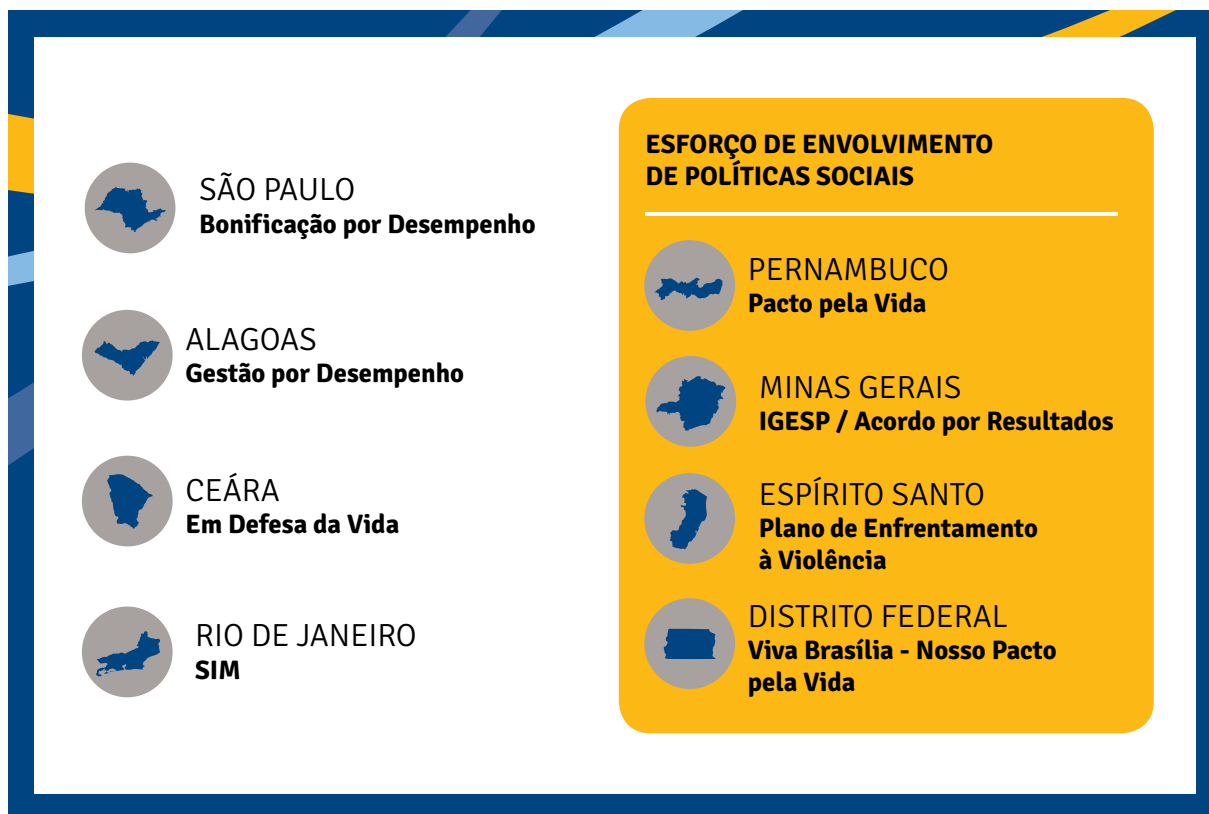
Os gestores estaduais são firmes em apontar a necessidade da análise da dinâmica criminal local para a definição de metas. O estabelecimento de patamares padronizados de redução é visto como contra produtivo e mal avaliado entre os policiais.

O grau de democratização e participação no processo de desdobramento das metas varia entre as experiências. Há casos de definição de metas totalmente impositiva pela cúpula das organizações.

Resultados interessantes têm sido observados em processos negociais, no qual os comandantes regionais têm liberdade para, diante de uma meta global definida por seus superiores, redistribuir em suas unidades metas específicas em que se define o nível de dificuldade a ser perseguido de acordo com características de cada região.

O ENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Outro aspecto importante é o envolvimento de políticas sociais nos esforços do programa. Neste ponto, destacam-se, em algumas experiências, a presença de políticas de prevenção social à criminalidade, com ações tipicamente voltadas a jovens vulneráveis em comunidades específicas, como o caso do programa Fica Vivo em Minas Gerais. Há também esforços de envolvimento mais amplo, sistêmico e intensivo das áreas de saúde, educação, assistência social, dentre outras, com ações e programas focalizados nas áreas de atuação do programa.



APRENDIZADOS SOBRE O ENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

No workshop de balanço dos programas foi evidenciada uma percepção unânime dos gestores dos sistemas de meta de que há ganhos significativos se políticas sociais de educação, saúde, cultura e assistência social atuassem de forma integrada e coesa com a política de segurança, compartilhando esforços e prioridades em comunidades com altos índices de criminalidade. Isso significa envolver outras secretarias, responsáveis por políticas estaduais nestas áreas e também o poder municipal, em políticas de prevenção.

As experiências mostraram algum avanço neste campo, com três estados que vivenciaram, em maior ou menor grau, a presença institucional dos Secretários responsáveis pelas políticas sociais no monitoramento e na integração de esforços com as políticas de segurança. Essa presença teve o efeito concreto de acompanhar mais de perto e de mobilizar estas políticas a aumentar a quantidade e qualidade dos atendimentos nas áreas priorizadas pelo sistema de metas.

Porém, essa participação ainda é incipiente e pouco intensiva na maior parte dos casos. Ainda assim foram observados aprendizados importantes. Em primeiro lugar, a participação das secretarias responsáveis por políticas sociais depende do protagonismo e do envolvimento direto do Governador do Estado ou de órgãos de coordenação de governo, como a Casa Civil. Há experiências como a do Espírito Santo, onde uma Secretaria de Estado Extraordinária foi criada para coordenar o conjunto da atuação governamental nas áreas prioritizadas – com bons resultados de mobilização. No entanto, é fundamental o firme apoio político do Governador.

As experiências mostram que a simples presença das políticas sociais na mesa de monitoramento, sem uma coordenação central politicamente empoderada, produz resultados insatisfatórios.

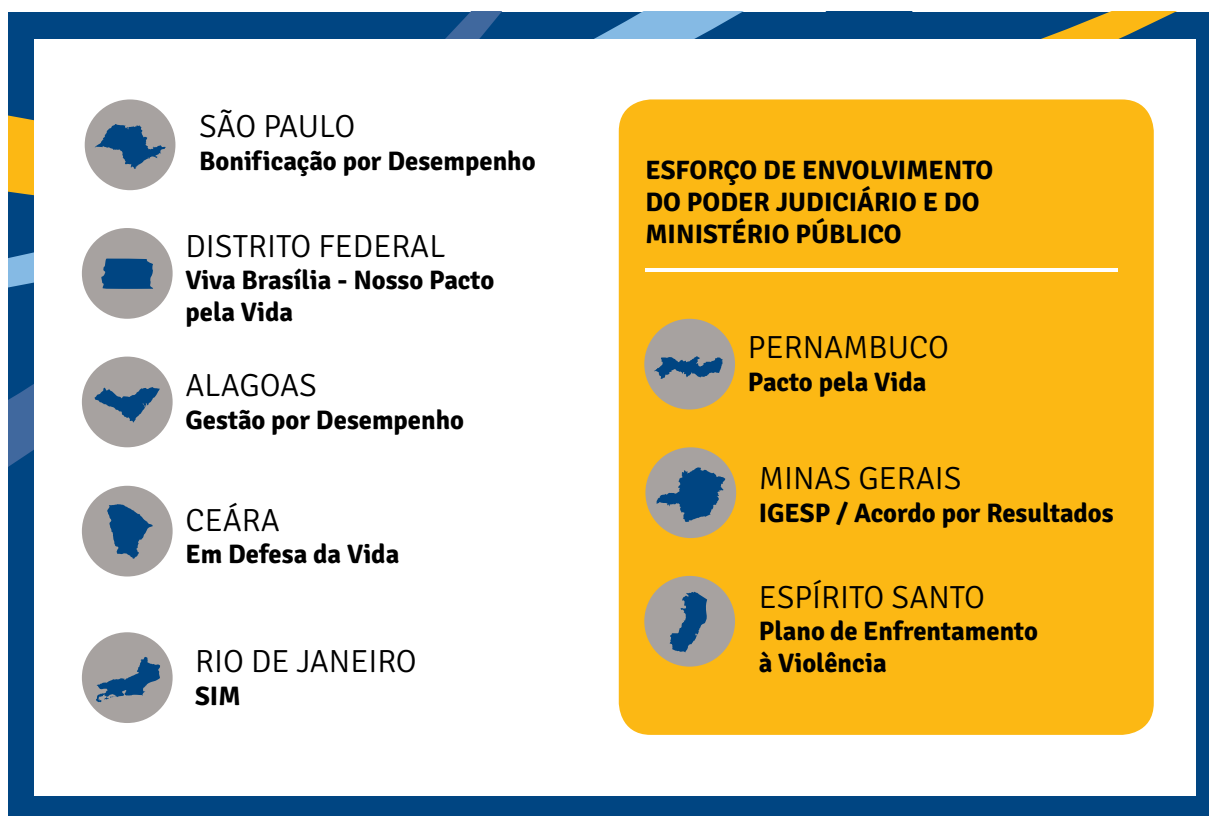
Outro desafio para esta participação é que se observa diferenças na dinâmica operacional das políticas sociais em relação às políticas de Segurança Pública. As experiências estaduais mostram que o monitoramento intensivo da atuação das políticas de saúde, educação, cultura e assistência social a partir dos indicadores de desempenho típicos é importante – porém tem efeitos limitados. As experiências têm monitorado indicadores como frequência de alunos e professores, número de atendimentos em programas culturais e esportivos, número de atendimentos médicos, cobertura de programas de transferência de renda e geração de emprego e renda. Há ganhos importantes com este monitoramento, porém sua lógica é distinta dos indicadores típicos de criminalidade. Homicídios e roubos, por exemplo, são sensíveis a atuação imediata da polícia e tem coleta de dados praticamente diária. Os indicadores sociais têm uma reposta mais lenta à atuação governamental e sua coleta de dados demanda maior tempo – há muitos dados em que só se permite atualização anual.

Assim, um aprendizado importante é que a mensuração, a participação e a “cobrança” em torno das políticas sociais precisa ser diferente e respeitar uma lógica própria. Há caminhos interessantes: uma perspectiva é desenhar projetos sociais específicos para as comunidades prioritizadas pelo sistema de metas. Há relatos de bons resultados com políticas sociais de educação e cultura e na atuação integrada com o Conselho Tutelar e sistema socioeducativo.

O ENVOLVIMENTO DO PODER JUDICIÁRIO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A efetividade da atuação das políticas de Segurança Pública e Justiça Criminal está associada à capacidade de articulação e trabalho integrado das instituições que operam este ciclo: Secretaria de Segurança Pública, Polícia Militar, Polícia Civil, Polícia Técnico-Científica (presente em alguns estados), Ministério Público, Defensoria Pública, Poder Judiciário e Sistema Prisional.

Algumas experiências fizeram esforços políticos e operacionais significativos para articular o envolvimento e participação do Judiciário e Ministério Público nas reuniões de análise, de forma a estabelecer planos de ação integrados e articulados com o Poder Executivo.



APRENDIZADOS SOBRE O ENVOLVIMENTO DO PODER JUDICIÁRIO E MINISTÉRIO PÚBLICO

No workshop de balanço dos programas, os atores responsáveis pela concepção e implementação dos sistemas de metas enxergam importantes ganhos potenciais de produtividade e efetividade com um aumento da troca de informações entre as organizações policiais, o Ministério Público e o Poder Judiciário.

O envolvimento dessas instituições nos sistemas de gestão para resultados – participando das reuniões e fazendo análise conjunta dos dados – permite alinhar prioridades e integrar esforços. No entanto, ainda não se encontrou a fórmula adequada para esta participação. Tratam-se de organizações autônomas e com um sistema de governança descentralizado, aspectos que dificultam uma participação mais consistente.

Pernambuco, Minas Gerais e Espírito Santo foram pioneiros em experimentar a presença institucional do Ministério Público e do Poder Judiciário na mesa de monitoramento do sistema de metas. Mas, em diversas situações, essa participação tem se mostrado cerimonial e pouco efetiva. Há dificuldade em se promover uma verdadeira mobilização e, quando se evidencia necessidade de uma atuação mais incisiva destas instituições em função de gargalos no fluxo dos processos, observou-se posturas de afastamento e resistência. A atuação integrada de caráter institucional das forças policiais, do MP e do Judiciário é ainda mais um desejo e menos uma prática. Um caminho importante parece ser criar uma dinâmica operacional que combine ao mesmo tempo, independência e autonomia funcional com atuação integrada em torno de prioridades.






MODELAGEM DE INCENTIVOS

Há heterogeneidade entre as experiências em relação à modelagem de incentivos. Incentivos não-financeiros são aplicados em todas as experiências. A participação das lideranças políticas e gestores intermediários em reuniões sistemáticas de acompanhamento e prestação de contas provoca efeitos e mobiliza as organizações e policiais em torno das metas estabelecidas. A divulgação interna das informações sobre o desempenho evidencia gestores que estão com melhor ou pior desempenho e este fato gera consequências sobre a reputação profissional.

As experiências mostram, em maior ou menor grau, a existência de práticas de reconhecimento e valorização dos gestores que apresentam melhores resultados.

Algumas experiências divulgam e estimulam boas práticas identificadas. São frequentes a utilização de solenidades de premiação, com a presença do Governador, para premiar boas experiências. Práticas de *ranking* ocorrem em alguns casos.

Incentivos financeiros foram aplicados em metade das modelagens de gestão para resultados. Nestes casos, as experiências implementaram bônus financeiros pagos com regularidades pré-determinadas, anual, semestral ou trimestral. Alguns casos também implementaram gratificações específicas por apreensões de armas. Há também incentivos financeiros atribuídos em função de práticas inovadoras ou ainda como estímulo à apreensão de drogas ou cumprimento de mandados de prisão. O valor do bônus financeiro tem variado amplamente: 200 reais ou até 13.500 reais por policial em apenas em um único semestre.

| | |
|---|--|
|  PERNAMBUCO Pacto pela Vida |  CEÁRA Em Defesa da Vida |
| <ul style="list-style-type: none">➤ Bônus semestral entre 250 e 3000 reais por policial➤ Gratificações para apreensão de armas, drogas e cumprimento de mandados de prisão | <ul style="list-style-type: none">➤ Bônus trimestral. A cada trimestre, o valor equivale, em média, a 50% de uma remuneração por policial. Ao ano, o valor varia entre 1,5 e 3,0 salários líquidos, dependendo do posto. |
|  MINAS GERAIS Acordo por Resultados |  RIO DE JANEIRO SIM |
| Acordo de Resultados <ul style="list-style-type: none">➤ Bônus anual, entre zero e 100% do equivalente a uma remuneração mensal | <ul style="list-style-type: none">➤ Bônus semestral, em valores que variaram entre 2000 e 13500 reais por policial➤ Premiação semestral de inovações de controle do crime, com valores entre 1000 e 3000 reais |
|  SÃO PAULO Bonificação por Desempenho | |
| <ul style="list-style-type: none">➤ Bônus trimestral entre 200 e 5000 reais por policial | |

O QUE DIZ A LITERATURA INTERNACIONAL SOBRE INCENTIVOS NO SETOR PÚBLICO

Não há consenso na literatura internacional em relação aos programas de remuneração variável no setor público. Um maior número de pesquisas empíricas aponta que programas de remuneração variável no setor público não são os que mais funcionam (OCDE, 2005; Perry, Enbergs e Jun, 2009). Em primeiro lugar, servidores públicos parecem valorizar menos recompensas econômicas do que empregados do setor privado (Crewson, 1997; Houston, 2000; Buelens e Broeck, 2007) e o incentivo pode, inclusive, gerar redução na motivação em certos casos (Deci, Koestner e Ryan, 1999). Em segundo lugar, programas de incentivo financeiro no setor público acabam apresentando falhas de implementação: há dificuldade de mensurar os resultados, há fragilidade na preparação das chefias, os procedimentos e critérios muitas vezes são pouco transparentes e há problemas no financiamento – há recurso em determinado período e logo os governos ficam em dificuldade e suspendem o pagamento, gerando frustração.

No entanto, a literatura internacional também tem evidenciado alguns casos de sucesso; neles, o bônus foi um incentivador para maior diálogo entre chefia e subordinado sobre o desempenho e sobre as prioridades (Marsden, 2010). E mesmo análises mais críticas (Perry, Enbergs e Jun, 2009; OCDE, 2005) concluíram que é possível que a remuneração variável por desempenho no setor público contribua para melhorar o desempenho, não por via da motivação, mas em consequência de efeitos derivados como o alinhamento de esforços em torno de prioridades, mensuração e avaliação do desempenho, a melhor tomada de decisão e a maior cooperação quando as metas são coletivas¹⁴.

A modelagem do incentivo é, portanto, fundamental: estudos recentes têm mostrado que determinadas modelagens são mais efetivas; metas devem ser coletivas – em vez de individuais; os critérios de avaliação devem ser objetivos e não subjetivos; é necessário um processo de preparação das chefias intermediárias; e é necessário que os critérios de avaliação sejam considerados justos, transparentes e não orientados politicamente (Perry, Enbergs e Jun, 2009). Construir critérios que sejam ao mesmo tempo padronizáveis e também vistos como justos é tremendamente difícil no setor público (Stazyk, 2013).

APRENDIZADOS SOBRE INCENTIVOS

No Brasil, nos estados em que há premiação financeira atrelada às metas, é frequente o relato de que o pagamento do bônus ganha proeminência em detrimento dos objetivos do programa. O valor financeiro a ser distribuído e as regras de cálculo são temas que promovem interesse imediato dos policiais; porém, este interesse vem, muitas vezes, descolado de uma compreensão sobre os objetivos do programa. A análise das experiências permite afirmar que a premiação financeira tem um forte poder mobilizador e de engajamento, mas que é preciso criar mecanismos para fortalecer o propósito e objetivo do programa junto aos policiais, além de implementar mecanismos anti *gaming*¹⁵ para evitar os efeitos adversos do pagamento de premiações financeiras.

Os relatos dos gestores estaduais trazem evidências de que sistemas de meta podem funcionar bem e provocar importante mobilização mesmo sem incentivos financeiros.

¹⁴Os efeitos dos incentivos financeiro são controversos também na bibliografia nacional. Recente pesquisa realizada por Cabral, Firpo, Costa e Viotti (2016), avaliando o sistema de metas do Rio de Janeiro, identificou efeitos positivos do incentivo financeiro naquelas unidades policiais que tinham desempenho mês a mês dentro da meta parcial para a premiação, em comparação com aquelas unidades que tinham o desempenho fora da meta.

¹⁵*Gaming* é uma espécie de “efeito colateral” de distorções dos dados para facilitar o alcance dos resultados. Trataremos dele mais adiante.

Os sistemas de metas na Segurança Pública implementados no Brasil evidenciam, em especial, o poder e o papel de duas estratégias não financeiras: a) o acompanhamento sistemático dos resultados pela cúpula das organizações; b) o reconhecimento público das unidades e gestores com bom desempenho.

Diversos estados utilizaram a estratégia de reuniões regulares de acompanhamento de metas em que gestores regionais e locais são convidados a prestar contas sobre seu desempenho nos indicadores. As experiências mostram que dois mecanismos estimulam a mobilização dos gestores: a presença da cúpula das organizações e o constrangimento perante os pares.

As experiências mostram que a presença nas reuniões do Governador, do Secretário de Segurança Pública e da cúpula das organizações policiais promove forte mobilização. Em particular, há relatos de que a presença do Governador discutindo com o comandante local estratégias específicas em reuniões de acompanhamento provoca grande motivação no conjunto dos policiais, pois evidencia a preocupação e esforço da liderança em atuar de forma conjunta para o enfrentamento dos problemas.

Um importante incentivo não-financeiro é decorrente da disponibilização de informações sobre o desempenho: na medida em que os sistemas de acompanhamento de metas divulgam informações sobre o desempenho de diversas unidades, há uma valorização dos gestores melhor avaliados e torna-se constrangedor para os gestores que apresentaram menor desempenho. Esse constrangimento e a necessidade de comparecer às reuniões para debater e dialogar com seus superiores provocam estímulos que mobilizam os comandantes locais na direção das metas estabelecidas.

Outro aprendizado importante são os expressivos ganhos e a intensa mobilização observada em experiências de reconhecimento público dos gestores e unidades que tiveram melhor desempenho. Unidades com alto desempenho são convidadas a apresentar seus resultados e estratégias perante os colegas. Em alguns casos, as práticas e estratégias apresentadas tornam-se procedimentos padrão a serem replicados para outras unidades.

Assim, a participação e presença da cúpula das organizações no acompanhamento e discussão das metas, o constrangimento provocado pela divulgação das informações sobre o desempenho e a valorização e o reconhecimento público de unidades e gestores com bom desempenho são os principais mecanismos não financeiros que provocam engajamento e mobilização nas experiências estaduais.

O desempenho no atingimento de metas é considerado importante e com frequência também se torna um dos critérios para promoção dos policiais. No entanto, os gestores avaliam que este critério deve ser combinado com uma análise mais ampla, que considere outras dimensões que não são possíveis de serem avaliadas pelo sistema de metas.

Há o risco de que a remuneração variável seja vista como complementação salarial e termine por ser incorporada ao salário-base. Nesse sentido, alguns estados têm inserido na legislação, que mesmo que todas as pré-condições sejam atingidas, o pagamento é opcional e discricionário, reforçando o caráter de premiação eventual. Outro risco verificado é a falta de condições de sustentabilidade para a manutenção do pagamento da remuneração variável. Há casos em que a remuneração foi suspensa ou teve que ser reduzida substancialmente, o que gera efeitos profundamente desmobilizadores.

A periodicidade do pagamento tem variado entre as experiências. Há experiências de premiação anuais, semestrais e trimestrais. Gestores apontam que o pagamento deve ser relativamente próximo ao desempenho auferido, para que o servidor associe a premiação com o seu esforço.

Outro aspecto importante é a credibilidade do sistema. Os gestores estaduais afirmam que é importante manter as regras de premiação durante o período avaliativo mesmo que elas se mostrem descalibradas neste período. É razoável alterar e repactuar estas regras no período subsequente – porém alterar as regras dentro do próprio período para viabilizar premiações é profundamente prejudicial à credibilidade do modelo. Tipicamente é necessário um período de “tentativa e erro” para se calibrar adequadamente o sistema.

GOVERNANÇA E LIDERANÇA

A efetividade de programas de gestão para resultado está associada à participação direta e intensiva de lideranças políticas e do envolvimento dos gestores em nível estratégico, tático e operacional na análise e acompanhamento sistemático dos resultados.

Das nove experiências analisadas, seis apresentam como característica a presença do Governador nas reuniões de análise e monitoramento. A frequência e regularidade desta presença é variável. Há casos, como em Pernambuco, onde o Ex-Governador Eduardo Campos coordenava intensivamente e com alta frequência e regularidade as reuniões de monitoramento. Outros, como o caso do IGESP em Minas Gerais, no qual o então Vice-Governador Antônio Anastasia (que depois viria a ser o Governador do Estado) presidia, pessoalmente, apenas algumas reuniões, sem aviso prévio. A maior parte delas era conduzida pelo Secretário ou Secretário-adjunto de Defesa Social. Finalmente, há um terceiro padrão, com o de São Paulo, que não vivenciaram a presença direta do Governador.

Outro aspecto importante é a centralidade da área de segurança na coordenação do modelo no interior do Poder Executivo. Há experiências, como a de Pernambuco e do Espírito Santo, em que a área de segurança não foi a principal gestora do programa. Nestes casos, a coordenação ficou a cargo de Secretaria Especial ou da Secretaria de Planejamento - nestas situações, embora o programa tivesse a segurança como eixo central, as estruturas externas buscaram dar maior amplitude ao escopo do sistema de metas, se mostrando como uma modelagem que pode facilitar o envolvimento de outras áreas da administração estadual.

GOVERNANÇA



PERNAMBUCO Pacto pela Vida

Gerenciado pela Secretaria de Planejamento e Gestão

No momento de maior força do programa o Governador coordenava pessoalmente as reuniões. Em outros momentos, o Secretário de Planejamento exerceu este papel.



ALAGOAS Gestão por Desempenho

Gerenciado pela Secretaria Executiva de Políticas de Segurança Pública

Secretário de Segurança e cúpula das organizações policiais coordenam as reuniões do programa. Governador participa diretamente das solenidades de reconhecimento das unidades que atingiram suas metas.



CEÁRA Em Defesa da Vida

Gerenciado pela Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social

Uma vez por mês o Governador preside a reunião. Semanalmente os comandantes se reúnem para analisar os resultados.



SÃO PAULO Bonificação por Desempenho

Gerenciado pela Secretaria de Segurança Pública

No momento de maior força do programa, reuniões mensais eram presididas pelo Secretário de Segurança e pelos comandantes das organizações.



RIO DE JANEIRO SIM

Gerenciado pela Secretaria de Segurança Pública

As reuniões estratégicas de análise são presididas pelo Secretário de Segurança e pelos comandantes das organizações policiais. Já houve participação do governador.



ESPÍRITO SANTO Plano de Enfrentamento à Violência

Gerenciado pela Secretaria de Ações Estratégicas (passou para Secretaria de Segurança Pública)

A reunião mensal de monitoramento é liderada por Secretários e, eventualmente, pelo Governador ou Vice-Governador.



MINAS GERAIS

IGESP

Gerenciado pela Secretaria de Defesa Social (Segurança Pública)

No momento de maior força do programa o Vice-governador coordenava algumas reuniões, enquanto outras eram presididas pelo Secretário de Defesa Social. Não havia aviso prévio sobre qual autoridade política iria coordenar.

Acordo de Resultados

Gerenciado pela Secretaria de Planejamento e Gestão

As reuniões de monitoramento ocorriam dentro de cada organização policial. Nelas, a cúpula de cada organização monitorava o desempenho e discutia estratégias. Reuniões amplas, com a cúpula de Governo eram pouco frequentes.



DISTRITO FEDERAL Viva Brasília - Nosso Pacto pela Vida

Gerenciado pela Secretaria de Segurança Pública e Paz Social

Comitê gestor presidido pelo Governador se reúne mensalmente.

APRENDIZADO SOBRE O PATROCÍNIO POLÍTICO

No workshop de balanço das experiências foi evidenciado que o desafio mais sensível da implantação dos programas é o patrocínio político. Há relatos de que alterações no comando do governo estadual têm provocado perda de sustentação política em alguns programas. Mesmo que se mantenha o desenho do programa de metas, uma mudança em sua coordenação política pode provocar alterações profundas em sua capacidade de intervenção.

Sistemas de metas em Segurança Pública precisam de um patrocinador político que se dedique pessoalmente, de forma direta, intensa e persistente, na comunicação, cobrança dos resultados, valorização da meritocracia e articulação das metas com a missão e os objetivos institucionais. A dinâmica de gestão para resultados se propõe a alterar a rotina organizacional de tomada de decisão e esta mudança, para ser efetiva e produzir resultados positivos na política pública, precisa ser diariamente sustentada do ponto de vista político. Nesse sentido, um aspecto importante destacado pelos gestores estaduais é a importância da liderança na comunicação e no reforço dos objetivos e propósitos do modelo.

APRENDIZADOS SOBRE LIDERANÇA, COMUNICAÇÃO E PROCESSO PRÉVIO DE PREPARAÇÃO

Os gestores estaduais têm chamado a atenção para graus variados de resistência dos policiais em relação às metas estabelecidas. Há pouco debate sobre como o programa pode efetivamente contribuir com a eficácia do trabalho. A ativa mobilização dos profissionais de ponta depende de um convencimento de que o programa pode contribuir e apoiar o trabalho operacional. Observam-se situações em que os objetivos do programa e sua forma de funcionamento não foram suficientemente articulados à missão das organizações.

Uma avaliação preliminar dos gestores mostra que este fenômeno tem causas específicas: a) desalinhamento e ausência de um discurso coeso na cúpula das organizações a respeito dos objetivos do programa; b) falta de preparação das lideranças intermediárias; c) ausência de um plano de comunicação para debater o programa com os policiais e para levar a informação sobre seus objetivos à imprensa e a sociedade de forma geral.

Nesse sentido, um importante aprendizado das experiências é o papel fundamental da liderança máxima no processo de comunicação. O discurso e a narrativa apresentada pelo Governador, pelo Secretário de Segurança Pública e pelos comandantes das organizações policiais é imprescindível para que haja um entendimento positivo a respeito dos objetivos do programa. É importante que estes atores tenham forte alinhamento entre si e estejam dispostos a reforçar a todo momento que o propósito do programa não é distribuir incentivos financeiros e sim de promover a segurança e melhorar os indicadores de criminalidade. É necessária a dedicação intensiva de tempo da cúpula das organizações no processo de diálogo e debate com os policiais sobre os objetivos do programa.

Os comandantes regionais e locais têm um papel fundamental em traduzir os propósitos do programa e articulá-lo com a prática operacional cotidiana. Porém, as experiências estaduais mostram que há importantes fragilidades ou ausência de preparação e foram observadas situações de completo desalinhamento e posturas de resistência em relação ao programa. Há relatos de que as metas são comunicadas sem a adequada explicação, com uma postura impositiva e descoladas de uma articulação com a missão organizacional.

Há avanços: poucas experiências mostram que houve um programa de preparação e capacitação em gestão para resultados especificamente dedicado aos gestores intermediários. Porém, nos casos em que este processo de preparação ocorreu, houve descontinuidade logo em seguida. Como há trocas naturais nos comandos regionais e locais, os novos gestores que assumiram não tiveram a oportunidade de participar.

Assim, um importante aprendizado é a necessidade de um programa contínuo e permanente de preparação e capacitação das lideranças intermediárias sobre o sistema de metas. Há relatos positivos de casos em que o programa se tornou parte do currículo regular de cursos oferecidos pelas academias de polícia.

Um caso emblemático positivo merece ser citado: em determinado estado um comandante local utilizava a rede de radiocomunicação para comunicar o atingimento da meta e parabenizar os policiais de sua unidade. Nesta comunicação, o propósito, os benefícios e os objetivos da meta eram comunicados e enfatizados. Observa-se grande potencial de mobilização caso os gestores intermediários estejam suficientemente engajados e motivados com o programa.

Os gestores estaduais em sistemas de metas são firmes em apontar a importância de um plano de comunicação estruturado e preparado com antecedência por uma equipe qualificada. O lançamento do programa pelas autoridades, o anúncio de premiações e o pagamento de incentivos são momentos-chave de grande interesse e demandam ações previamente estabelecidas para serem adequadamente compreendidos.

As estratégias de comunicação utilizadas para os profissionais de ponta contaram com alguns grandes eventos em auditórios com milhares de policiais, panfletos, folhetos, sites na internet e redes sociais com detalhes sobre o programa em linguagem acessível. No entanto, na visão dos gestores estaduais, a estratégia mais eficaz de comunicação parece ser a “catequese”, um diálogo e debate cotidiano sobre o sistema de metas e sobre de que forma seu funcionamento pode contribuir para a melhoria da atuação das organizações no enfrentamento da criminalidade. De toda forma, é importante reconhecer que o convencimento é um processo lento, que exige dedicação, paciência e envolvimento direto da liderança.

APRENDIZADO NO RELACIONAMENTO COM A IMPRENSA

Um aprendizado importante se refere ao relacionamento com a imprensa. As experiências evidenciaram que o sistema de metas tem potencial para reconfigurar a forma de relacionamento com a imprensa no que se refere à transparência e uso de dados e estatísticas sobre segurança. Porém há transformações positivas e negativas. Observou-se que é necessário um processo de preparação. Uma estratégia importante é convidar previamente os editores dos meios de comunicação para uma apresentação sobre os objetivos do sistema, formas e prazos de divulgação dos dados. Outra recomendação é aproximar da academia, estreitando o relacionamento com universidades e centros de pesquisa, que usualmente tem interesse no sistema em função da disponibilidade e da transparência necessária no processo de divulgação das informações estatísticas. A implantação de sistemas de metas é uma oportunidade de se assumir uma postura proativa que pode trazer reações positivas da imprensa e da comunidade acadêmica.

MANIPULAÇÃO OU *GAMING* – DISTORÇÕES ASSOCIADAS A METAS E INCENTIVOS

Um último, porém, fundamental tema é uma espécie de “efeito-colateral” que frequentemente ocorre quando se implanta cobrança de metas atrelada a fortes incentivos financeiros. Trata-se do fenômeno conhecido pela literatura internacional como *gaming* “a deliberada distorção ou fabricação de números coletados com a intenção

de melhorar a posição de um indivíduo ou organização” (Hood, 2007). O fenômeno do *gaming* pode trazer efeitos negativos significativos e, em alguns casos, gerar distorções que anulem completamente os ganhos do sistema auferidos pelo sistema de gestão para resultados.

Estudos em países europeus mostram casos de professores que treinam seus alunos para passar nos testes que avaliam o desempenho da escola, fraudes em estatísticas de tempo de atendimento de ambulâncias, servidores que manipulam estatísticas de número de usuários atendidos; muitos são os casos relatados nas pesquisas internacionais (Hood, 2006). Quanto mais incentivos são vinculados às metas, maior é o risco do fenômeno do *gaming* ocorrer e prejudicar o desempenho da organização como um todo.

Assis (2012) apresenta evidências de práticas de *gaming* vinculadas aos programas de metas e remuneração variável em Minas Gerais. Na Polícia Militar observou-se casos de reclassificação de crimes e na Polícia Civil observou-se riscos de que o foco no aumento quantitativo de inquéritos relatados tivesse efeito negativo na qualidade das investigações. O estudo enfatiza que estas distorções estavam associadas à forma de cobrança das metas: posturas rígidas de cobrança e punição podem conduzir à distorções, fraude e manipulação; posturas que enfatizam a missão da organização e usam os indicadores para aprendizado são capazes de reduzir os efeitos negativos.

Bevan e Hood (2006), Hood (2006) e Assis (2012) apresentam um conjunto de mecanismos anti-*gaming*, ou seja, intervenções administrativas que podem reduzir este fenômeno: auditoria dos dados, com avaliações amostrais aleatórias; definições mais claras e precisas dos indicadores; punição exemplar de quem tentar trapacear o sistema; avaliação por instituição externa; o desenvolvimento de sistemas de informação que evitem a dupla entrada e outros erros na coleta de dados; a pactuação de “conjuntos de indicadores”, que mensurem simultaneamente todos os aspectos críticos como de qualidade e quantidade. É fundamental, também, que a liderança da organização seja clara sobre os limites éticos e comunique bem o propósito dos indicadores e metas.

APRENDIZADOS SOBRE GAMING

Os gestores de programas de metas na Segurança Pública nos estados brasileiros relatam diversos casos de distorções e *gaming*. Foram relatados casos pontuais em que policiais deixaram de prevenir determinados crimes que constavam nas metas para priorizar outros, mesmo que isto prejudicasse a situação local da criminalidade. Também foram observados casos de má qualidade intencional dos registros criminais para simular melhor desempenho em metas pactuados. Foram ainda relatados casos em que inquéritos muito simples e sem relevância que tiveram expressivo aumento para serem usados com evidência de cumprimento de meta, mesmo que estes não contribuam de forma significativa para a redução do crime.

Parte dos gestores tem a percepção de que a implementação de incentivos financeiros é um forte estímulo para o *gaming*, fazendo com que o sistema de metas se desvie de seu objetivo central. Este é inclusive, um motivo explicitado por alguns estados para evitar a implementação das premiações financeiras; estes gestores acreditam que a remuneração variável pode desvirtuar os objetivos do sistema de metas.

As distorções, porém, não ocorrem apenas quando se vincula premiação financeira. Os gestores dos estados relataram episódios em que metas de produtividade foram distorcidas criando, por exemplo, operações policiais que duravam apenas cinco minutos. Embora se observe que o *gaming* seja mais frequente quando se implementa remuneração variável, ele também ocorre em estados que não implementaram a premiação – incentivos muito significativos, sejam financeiros ou não financeiros podem gerar distorções preocupantes que, em certos casos, coloca a xeque o modelo de gestão para resultados como um todo.

Alguns estados relataram não observar distorções ou práticas dessa natureza que prejudiquem o sistema. Há, no entanto, uma percepção geral dos gestores de que a prática de *gaming* pode ser extremamente prejudicial ao sistema de metas e ao desempenho das organizações como um todo.

A maioria dos estados relatou que possui unidades internas responsáveis pelo controle da qualidade das estatísticas e que faz, em maior ou menor grau, auditoria nos dados. Há dúvida, no entanto, se esta prática é suficiente para garantir a boa qualidade dos dados e a ausência de distorções. Alguns gestores acreditam que haveria melhor controle se houvesse auditoria externa.

CAPÍTULO 3

RECOMENDAÇÕES

Como implementar um sistema de metas em Segurança Pública com maiores chances de produzir bons resultados no contexto brasileiro?

Apresenta-se aqui um conjunto de proposições e recomendações para as atuais e futuras iniciativas.

Um sistema de metas será bem-sucedido se produzir uma **convergência de esforços e uma atuação articulada em torno de objetivos específicos que sejam compartilhados entre as diversas instituições.**

Nesse sentido, recomenda-se:



PROPOSIÇÃO 1

O principal fator crítico de sucesso é a existência de uma liderança politicamente empoderada e com disposição para dedicar tempo e esforço pessoal na mobilização dos atores, na comunicação e no acompanhamento sistemático das ações.

As experiências dos estados brasileiros mostram que a modelagem importa; porém, mais do que o desenho do sistema de metas é sua implementação em nível político-estratégico que se mostra o maior desafio. Modelagens idênticas têm variados graus de sucesso e efetividade a depender do grau de prioridade política conferido pelo patrocinador do sistema. Este patrocinador político pode ser o Governador do Estado, o Secretário de Segurança Pública ou outro ator político que tenha autoridade delegada para mobilizar as diversas instituições. A presença física deste ator em reuniões sistemáticas e regulares de coordenação do programa não é mero detalhe – é o eixo central de funcionamento do modelo. Esta presença e dedicação pessoal de tempo transmite uma mensagem simples, poderosa e rapidamente entendida pelas forças de segurança e outras instituições envolvidas: há apoio político para mobilizar esforços além das condições tradicionais.

Também cabe ao patrocinador político estabelecer a narrativa de sentido do programa, seus propósitos e objetivos, além de indicar quais comportamentos são aceitáveis ou não aceitáveis para o cumprimento das metas. Este tema é discutido mais adiante.

Uma interpretação recorrente é a de que o sistema de Segurança Pública no Brasil é frouxamente articulado¹⁶. O ciclo de Segurança Pública e Justiça Criminal depende do bom funcionamento do conjunto das instituições que o compõem: Secretaria de Segurança Pública, Polícia Militar, Polícia Civil, Polícia Técnico Científica (presente em alguns estados), Sistema Prisional e Socioeducativo - todos estes atores estão sob subordinação do Governador do Estado. Ministério Público e Poder Judiciário são componentes fundamentais do sistema, porém, possuem autonomia em sua atuação e um sistema de governança interno descentralizado, o que estabelece desafios adicionais aos esforços de integração.

¹⁶Filho, Claudio C. B. (1999). Políticas públicas de segurança e a questão policial. São Paulo Perspec. vol.13 no.4 São Paulo Oct./Dec. 1999.



PROPOSIÇÃO 2

O envolvimento efetivo do Ministério Público e Poder Judiciário, compartilhando prioridades e intercambiando informações tem grandes possibilidades de aumentar a efetividade do sistema de metas.

Não há fórmula definitiva para fomentar essa atuação em conjunto. A experiência dos estados que avançaram neste tema mostra que uma etapa importante passa por um diálogo franco, que busque o convencimento de atores e evidencie os ganhos potenciais do compartilhamento de informações e de uma atuação mais integrada. É desejável que este processo de negociação seja inicialmente articulado pelo próprio Governador ou liderança política com legitimidade e força para mobilizar as instituições. Sendo necessário conceber um modelo de integração operacional que promova a convergência de esforços sem prejudicar a autonomia de procuradores, promotores e juízes. Um possível caminho pode ser o compartilhamento e a integração de sistemas de informações, hoje tipicamente segmentados por instituição, e que concentram valiosas informações para o conjunto do sistema.

Ainda no campo de atuação político-estratégica, outro aspecto fundamental da modelagem de sistemas de metas em Segurança Pública é reconhecer a criminalidade como um fenômeno que demanda uma atuação mais ampla e articulada de políticas sociais. Neste sentido, é importante coordenar esforços principalmente com as políticas de educação, saúde, assistência social, criança e adolescente, juventude e esportes. Além disso, é fundamental envolver o poder municipal. Políticas de iluminação pública, recuperação de espaços e equipamentos públicos, atuação dos conselhos tutelares e outras ações tipicamente locais são um importante e necessário complemento à atuação das forças de segurança.



PROPOSIÇÃO 3

A atuação articulada de políticas sociais e de ordenamento urbano, inclusive com a participação do poder municipal, aumenta a efetividade e torna mais sustentáveis os ganhos de redução da criminalidade.

Há um conjunto de dificuldades operacionais na implementação desta proposição. Primeiramente, o envolvimento do poder municipal demanda articulação e convencimento, e mais uma vez a liderança política se mostra fundamental. Em segundo lugar, mesmo dentro do Poder Executivo, é difícil mobilizar as Secretarias responsáveis pelas políticas sociais, uma vez que elas já têm seu conjunto de prioridades definido; assim, é necessário a atuação do próprio Governador, da Casa Civil, ou de outra instância de coordenação. Uma forma de concretizar a participação das políticas sociais é estabelecer programas específicos e focalizados no território – assim, garante-se uma institucionalidade que traduz uma atuação especial destas políticas nas áreas do programa de metas. Este aspecto reforça outra importante característica de sistemas de meta.



PROPOSIÇÃO 4

Deve-se definir territórios específicos de alta concentração de criminalidade para focalizar a atuação do programa, especialmente em relação às políticas sociais envolvidas.

Esta focalização permite, ainda, a concentração dos recursos escassos em áreas específicas e também ajuda a estimular um esforço mais aprofundado de estatística e análise criminal nestes territórios.

Informação é um dos pilares essenciais em sistemas de metas – o pressuposto é de que é possível tomar decisões e estabelecer ações operacionais mais efetivas se houver maior conhecimento das características específicas de criminalidade em territórios determinados. Num primeiro momento é essencial concentrar esforços para viabilizar a disponibilidade de informações básicas: dados georreferenciados sobre hora, local e dia da semana em que se concentram os crimes de maior relevância. Esta informação deve orientar a análise e o planejamento. Embora seja uma informação indispensável para o planejamento operacional, poucos comandantes locais têm acesso com facilidade e em tempo real a esta informação. A capacitação de policiais e outros servidores públicos em análise criminal é um caminho importante para a maior disponibilidade destas informações.

Uma segunda etapa que permite importantes avanços é georreferenciar informações sobre políticas sociais, equipamentos públicos e ainda dados de ordenamento urbano, permitindo, juntamente com os dados de crime, uma análise mais completa sob a ótica territorial. Frequência escolar, amplitude de programas de transferência de renda, identificação de jovens que não tem emprego e estão fora da escola, os “nem-nem”, atuação do conselho tutelar, são exemplos de dados importantes. Além destes, os dados de ordenamento urbano, como iluminação e equipamentos públicos, complementam esta análise.

Finalmente, uma terceira etapa é produzir dados decorrentes de pesquisas de vitimização, que possam captar outras dimensões do fenômeno criminal – inclusive percepção sobre a sensação de segurança. É importante que estes dados sejam produzidos com frequência regular. Como relatado na experiência dos estados brasileiros, há evidências de que a sensação de segurança não necessariamente acompanha a dinâmica espacial de crimes e por vezes está associada a outros fatores urbanos.

Para avançar em todos estes aspectos é necessário investir em informatização e na tecnologia dos sistemas de informação que permitam, inclusive, cruzar informações entre os diversos sistemas. A transparência em relação às estatísticas e metas é essencial como forma de possibilitar o monitoramento controle social tanto de parte do público externo, quanto por parte dos pares e outros envolvidos no programa.



PROPOSIÇÃO 5

Um eixo central é investir em produção e uso da estatística e da análise criminal: a) produzindo dados georreferenciados de crimes; b) comparando estes dados com outros indicadores de políticas sociais e de ordenamento urbano; c) investindo regularmente em pesquisas de vitimização e d) promovendo divulgação e transparência permanentes em relação aos dados e metas do programa. Investimento em sistemas de informação é parte essencial desta iniciativa.

Outro tema essencial em sistemas de meta é a definição de quais indicadores de desempenho utilizar. Conforme preconiza a literatura internacional citada no capítulo anterior indicadores diferentes servem a propósitos diferentes – aqui é importante diferenciar: a) indicadores para avaliação do desempenho final (resultado); b) indicadores para acompanhamento interno da produtividade (processo) e; c) indicadores para análise ampla do fenômeno criminal.

Para avaliar o desempenho, recomenda-se o uso de indicadores de criminalidade e de percepção da população (por meio das estatísticas criminais e pesquisas de vitimização). Se por um lado o fenômeno criminal é multicausal, influenciado por fatores econômicos e sociais, por outro, há clareza da sociedade e dos policiais de que a atuação da polícia e do Sistema de Justiça Criminal gera efeitos visíveis e imediatos nos indicadores de criminalidade. Tipicamente, o objetivo central de programas é reduzir ou influenciar negativamente a curva de indicadores de crimes tais como homicídios ou crimes contra o patrimônio (Crimes Violentos Letais Intencionais - CLVI e Crimes Violentos contra o Patrimônio - CVP). Cabe adicionar ainda para o objetivo de avaliação, os indicadores de criminalidade decorrentes de pesquisa de vitimização, que também sofrem efeito direto e imediato da atuação policial. Finalmente, outro conjunto de indicadores importantes para avaliação são aqueles de sensação de segurança. Estes são sensíveis a atuação da polícia, mas também a outras naturezas de intervenção, como iluminação pública, alta quantidade de lixo e outras ações de melhoria do espaço urbano. A melhoria da sensação de segurança pode ser, também, um objetivo legítimo de sistemas de metas e, nesse sentido, podem ser utilizados como componente para a avaliação do trabalho policial. No entanto, devido à dificuldade de mensuração e ao alto nível de subjetividade que pode retratar, esse tipo de indicador deve ser usado com muito cuidado.

Outro objetivo de sistemas de meta é realizar o acompanhamento interno de produtividade nas organizações. Na Polícia Civil recomenda-se a mensuração da taxa de elucidação de crimes prioritários, avaliando-se o percentual, por delegacia, de crimes elucidados com autoria e materialidade especificadas. Na Polícia Militar a mensuração intermediária é tecnicamente pouco viável – podem ser mensuradas apreensão de armas, operações ou determinadas naturezas de prisão – porém sempre com lógica de análise e não de avaliação. Ainda para a Polícia Militar um indicador importante é a participação em atividades comunitárias, como conselhos e rede de vizinhos.

Um terceiro objetivo para o uso de indicadores é buscar uma compreensão mais ampla do fenômeno criminal que não se limite às temáticas típicas de segurança, como os indicadores de ordenamento urbano, equipamentos públicos e políticas sociais, conforme já discutido anteriormente.

Assim, recomenda-se que o sistema de metas deva utilizar um amplo sistema de indicadores; porém, cada objetivo específico possui um subconjunto de indicadores mais apropriado a ele.

No caso da pactuação de metas para fins de avaliação do desempenho de unidades operacionais, quais indicadores utilizar? Recomenda-se usar essencialmente indicadores de criminalidade. Adicionalmente, pode-se atribuir um peso pequeno para outros indicadores, como a taxa de elucidação de crimes. A pactuação de outros indicadores para fins de avaliação pode gerar comportamentos disfuncionais, ao direcionar a atuação da organização para esforços que, nem sempre, sejam adequados à dinâmica local.

Naturalmente, a avaliação de um comandante local para outras finalidades não deve se resumir aos indicadores de crime, sendo necessário complementar esta análise, no mínimo, com avaliação por seus superiores ou ainda com outros atores, por exemplo, comunitários.



PROPOSIÇÃO 6

Um sistema de gestão para resultados deve utilizar um amplo sistema de indicadores; porém cada objetivo específico demanda um subconjunto menor de métricas. Para fins de pactuação de metas e avaliação do desempenho deve-se priorizar quase que exclusivamente indicadores de criminalidade.

É fenômeno mundial a observação de comportamentos negativos ou disfuncionais em sistemas de metas atrelados a fortes incentivos. Este fenômeno, conhecido como *gaming*, reduz o desempenho das organizações, ao incentivar comportamentos que, embora cumpram a meta, desviam do propósito final da política pública. A existência de metas de prisão é um problema típico – nem sempre o aumento indiscriminado do número de prisões vai proporcionar a melhoria das condições de segurança em certa localidade – e pode ainda acabar por concentrar o esforço dos policiais em prejuízo de outras demandas. Outros tipos de *gaming* são classificações indevidas de crime ou ainda manipulações intencionais de estatísticas.

É possível e necessário estabelecer mecanismos de controle desse fenômeno. Uma primeira medida é o papel da liderança política, dos comandantes máximos e intermediários em reforçar constantemente os comportamentos aceitáveis e não aceitáveis para o cumprimento da meta. A ênfase do processo de comunicação no propósito, no objetivo, na razão de ser da missão da organização tem efeitos importantes sobre os policiais e servidores.

Outras ações anti-*gaming* efetivas são: auditoria de dados interna e por instituição independente, punição exemplar de comportamento desviante, definição detalhada, clara e precisa dos indicadores e ainda a pactuação de “conjunto de indicadores”, que mensurem simultaneamente, por exemplo, quantidade e qualidade de determinadas políticas. Deve-se dar destaque para a importância de auditorias nas estatísticas e de transparência nos dados. Auditoria interna ao governo é importante, porém, auditorias externas trazem mais credibilidade. É indispensável, também, a definição de critérios claros e detalhados para a classificação de crimes. Finalmente, a divulgação transparente dos dados, com disponibilidade via internet, estimula o controle social e a qualidade das informações.



PROPOSIÇÃO 7

São indispensáveis medidas para evitar os efeitos disfuncionais e decorrentes do uso de metas, em especial: a) comunicação pela liderança do propósito e dos comportamentos aceitáveis e não aceitáveis, b) auditoria sistemática de dados, especialmente por instituição externa ou independente, c) transparência nas estatísticas e publicização dos dados via internet, d) criação de critérios específicos para classificação de crimes e e) punição de comportamentos desviantes.

As proposições um e sete discutem de certa forma o tema da comunicação; porém sua abordagem precisa ser mais complexa e aprofundada. Sistemas de meta e incentivos buscam traduzir em indicadores objetivos que já são tipicamente parte da missão das organizações. Porém, observa-se com frequência que a compreensão de cada meta pode se distanciar de seu propósito inicial. Em Segurança Pública, as organizações têm normalmente milhares de servidores, e é comum haver entendimentos ou interpretações em algumas áreas que desviam a meta de seu sentido original. É importante trabalhar o tema da comunicação de forma profissional. O momento do lançamento do sistema de metas é oportunidade única em que o Governador do Estado e também todas as lideranças devem apresentar um discurso coeso e coerente sobre os objetivos do programa. Além disso, canais de comunicação devem ser organizados, com estratégias na internet e redes sociais, publicações, conferências e treinamentos. É útil elaborar um plano profissional de comunicação, com equipe dedicada. O mais importante, porém, é a convergência de discursos e narrativas da cúpula e dos gestores intermediários da organização, ressaltando o propósito, objetivo e como as metas se articulam com a missão organizacional. Nesse sentido, a preparação dos gestores máximos e dos gestores intermediários não é tarefa trivial e precisa ser encarada com seriedade e planejamento.



PROPOSIÇÃO 8

Deve-se organizar com cuidado o processo de comunicação, construindo uma narrativa coerente e coesa com a cúpula e os gestores intermediários, de forma a reforçar o propósito e objetivo do programa. Etapas prévias de preparação e debate com estas lideranças são necessárias.

Talvez o aspecto prático mais relevante de sistemas de meta seja a possibilidade de melhoria da prática policial no nível local. Dois aspectos aqui se destacam. Em primeiro lugar é importante que informações sobre dinâmica criminal e outros indicadores, especificados anteriormente, estejam à disposição do comandante local em tempo real – assim, facilita-se o planejamento operacional. Um segundo aspecto, ainda mais importante, são os potenciais ganhos dos sistemas de meta no tocante às práticas, protocolos de atuação e fluxos de procedimentos do trabalho policial.

Tipicamente cada instituição possui protocolos operacionais estabelecidos. No entanto, sistemas de meta permitem identificar e estabelecer práticas adicionais que possam melhorar o fluxo entre as instituições, notadamente entre Polícia Militar e Polícia Civil – mas não somente entre elas. São diversas situações cotidianas onde há espaço para inovação – como a forma de se registrar e concluir ocorrências, fluxo operacional em caso de flagrante, ou ainda compartilhamento de informações sobre determinados criminosos contumazes ou sobre investigações mais complexas – que, uma vez negociadas e discutidas entre os comandantes locais, podem gerar importantes ganhos de cooperação.

Assim, é indispensável a realização de reuniões de planejamento e articulação em nível local e deve haver incentivo para essa prática. Tipicamente, é importante que as reuniões produzam planos de ação que indiquem atividades e compromissos operacionais de atuação conjunta.

Porém, para que esta dinâmica seja efetivamente útil é necessário: a) que o governo atribua autonomia ao comandante local, premie inovações e boas práticas e confie em sua análise para definição de ações prioritárias e alocação de recursos e b) um espírito de cooperação e confiança especialmente entre policiais militares e civis c) que os comandantes locais compreendam a lógica do sistema de metas e dialoguem sobre de que maneira ele pode ser útil. Para isso, é importante que os policiais passem por treinamentos e debates que discutam o funcionamento do sistema. Adicionalmente treinamentos integrados podem ser úteis, permitindo que policiais das diversas organizações tenham aulas nas mesmas turmas, estimulando a convivência e a cooperação.



PROPOSIÇÃO 9

O modelo deve priorizar planejamento operacional e planos de ação integrados. Para isto, é fundamental atribuir autonomia e confiança aos comandantes locais, valorizar boas práticas e estimular treinamentos integrados sobre o sistema de metas.

Uma outra forma de mobilização que tem crescido no serviço público é a implantação de incentivos financeiros. É razoavelmente difundida a ideia de que haverá aumento do desempenho se forem atreladas premiações a metas específicas. No entanto, as pesquisas científicas e a literatura internacional têm mostrado resultados decepcionantes em boa parte dos programas. Por um lado, o dinheiro não se mostra como motivador para parte dos servidores; por outro, programas de remuneração variável no serviço público tem sofrido, com frequência, falhas graves de implementação. Falta de transparência, ausência de preparação das chefias, dificuldade de mensurar o desempenho, critérios pouco claros de premiação e ausência de recursos para sustentar o programa ao longo do tempo são problemas típicos.

A avaliação dos gestores estaduais sobre incentivos já implementados na Segurança Pública brasileira não está distante do resultado das pesquisas internacionais. Nos casos em que existe premiação financeira atrelada às metas, é frequente o relato de que o pagamento do bônus ganha proeminência em detrimento dos objetivos do programa. O valor financeiro a ser distribuído e as regras de cálculo são temas que promovem interesse imediato dos policiais; porém, este interesse vem, muitas vezes, descolado de uma compreensão sobre os objetivos e o sentido da meta – estimulando, em alguns casos, comportamentos disfuncionais que não contribuem para a melhoria do serviço prestado. Há frequentes relatos de situações na qual o incentivo financeiro acaba estimulando práticas como reclassificação de crimes e até fraude em estatísticas.

Por outro lado, são ainda mais frequentes os relatos de um impacto motivacional extremamente positivo e de intensa mobilização observada em experiências de reconhecimento público dos gestores e unidades que tiveram melhor desempenho. Unidades com alto desempenho são convidadas a apresentar seus resultados e estratégias perante os colegas e autoridades. Em alguns casos, as práticas e estratégias apresentadas tornam-se procedimentos padrão a serem replicados para outras unidades.

Outro incentivo não-financeiro é decorrente da disponibilização de informações sobre o desempenho: na medida em que os sistemas de acompanhamento de metas divulgam informações sobre o desempenho de diversas unidades, há uma valorização dos gestores melhor avaliados e torna-se constrangedor para os gestores que apresentaram menor desempenho. Esse constrangimento e a necessidade de comparecer às reuniões para debater e dialogar com seus superiores provocam estímulos que mobilizam os comandantes locais na direção das metas estabelecidas.

Finalmente, a presença da autoridade política e das autoridades das organizações nas reuniões de análise de metas transmite a mensagem de priorização e de apoio para enfrentar as dificuldades operacionais. Esta presença, portanto, gera efeitos motivacionais bastante positivos.



PROPOSIÇÃO 10

Deve-se ter cautela com a implantação de incentivos financeiros, cujos efeitos motivacionais e de aumento do desempenho são controversos. Incentivos não-financeiros, por outro lado, tem se mostrado extremamente efetivos em mobilizar os policiais e servidores. Reconhecimento público, valorização interna daqueles que apresentam melhor desempenho e presença de autoridades tem grande potencial motivacional. Experiências tem funcionado bem somente com o uso de incentivos não-financeiros.

No entanto, incentivos financeiros podem apresentar resultados positivos sob determinadas condições. A premiação tem um efeito de comunicação poderoso – de fato, há grande interesse pelas regras de premiação. O incentivo gera estímulos para que o desempenho se torne assunto cotidiano, debatido por todos, e isto gera efeitos positivos para a organização.

Porém, um grande conjunto de condições é necessário para que a implementação de incentivos financeiros tenha maior probabilidade de sucesso. Estas condições são de duas naturezas: a) desafios políticos, b) aspectos técnicos de modelagem.

O principal desafio político é construir e difundir uma narrativa de que a missão e o propósito são mais importantes do que quaisquer metas e incentivos. A premiação financeira não pode se sobrepor aos objetivos da organização e, para isso, é necessário um trabalho cotidiano de convencimento – responsabilidade da liderança política e dos gestores máximos e intermediários das organizações. O segundo desafio político é traduzir para as pessoas que se trata de uma bonificação por resultados e não um direito do servidor. Há um risco de que, com a implantação dos incentivos, as metas sejam afrouxadas para viabilizar o prêmio que passa, por vezes, a ser entendido como complementação salarial. Mas este risco também está associado ao valor financeiro que é distribuído – e aí tocamos nos diversos aspectos técnicos da modelagem de incentivos.

Os aspectos técnicos de modelagem são numerosos e aqui serão tratados apenas os mais importantes. A literatura internacional já tem encontrado algumas evidências de modelagens de incentivo mais efetivas para o setor público. Em primeiro lugar a premiação deve ter lógica coletiva e não individual. O valor do prêmio deve ser relevante para mobilizar os servidores; porém deve ser limitado uma vez que valores muito altos estimulam comportamentos disfuncionais, fraude e manipulação de dados; e pode ser uma motivação para a ação que pode se distanciar da missão. Além disso, valores muito altos podem inviabilizar a continuação do programa em momentos de menor disponibilidade financeira dos governos. A literatura internacional sugere valores equivalentes 10% da remuneração como referência mínima¹⁷ - este valor é um bom equilíbrio entre os diversos fatores de risco. A premiação não deve ser mensal, de forma a evitar narrativas de incorporação no salário; a periodicidade semestral parece ser uma alternativa razoável. As regras de premiação devem ser claras, detalhadas, transparentes e compreensíveis – a credibilidade dos critérios é fundamental.

Por fim, a sustentabilidade financeira é fundamental, sob pena de colocar todo o sistema a perder. Criação de fundos específicos para o pagamento do incentivo financeiro, pode ser um bom caminho.

¹⁷Riccucci, Norma M. (2012). Public personnel management: current concerns, future challenges. 5th ed. Boston: Pearson, p. 127.



PROPOSIÇÃO 11

Caso se decida pelo incentivo financeiro, deve-se reforçar que a missão organizacional está acima do prêmio financeiro e de que este não é complementação salarial. A modelagem do incentivo deve ser coletiva, o valor do prêmio deve ser relevante para mobilizar a atenção mas limitado para evitar distorções – próximo de 10% da remuneração; deve-se evitar o pagamento mensal e as regras de premiação devem ser claras, transparentes e compreensíveis. A sustentabilidade econômica do modelo deve ser pensada desde o início.

Finalmente, é necessário ressaltar que sistemas de gestão para resultados precisam de frequentes correções de rumos. A experiência internacional mostra que uma boa calibragem das metas só é possível depois de um processo de aprendizado, de tentativa e erro, no qual todos os envolvidos dialogam e constroem conhecimento sobre as ações do governo e o fenômeno que enfrentam. Outro aspecto importante é que os indicadores e metas, depois de um tempo, tornam-se atividade cotidiana e passam a não representar um desafio adicional. Algumas atividades passam a ser feitas por mera repetição, perdem o sentido e o sistema deixa de contribuir com a melhoria do desempenho. Assim, é necessário que haja uma renovação constante e sistemática dos indicadores, para que novos desafios sejam propostos e perseguidos.



PROPOSIÇÃO 12

Indicadores, metas e incentivos devem ser regularmente revisados e renovados, para permitir constantes desafios que levem as organizações a avanços na sua forma de atuação. Correção de rumos e inovação devem ser fundamentos do programa.

REFERÊNCIAS

- Assis, Luís Otávio M. de (2012). *Efeitos organizacionais de metas e remuneração variável por desempenho: o caso da segurança pública em Minas Gerais*. Dissertação do programa de mestrado em administração pública. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas.
- Beato, C. e Silveira, A. M. (2014). Efetividade e avaliação em programas de prevenção ao crime em Minas Gerais. *Diálogos de Segurança Cidadã* (edição especial). Instituto Igarapé.
- Beato, C. (org.) (2009). Manual do IGESP. CRISP-UFMG/Governo de Minas Gerais.
- Behn, R. D. (2003). Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public administration review*, 63(5), 586-606.
- 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.
- Buelens, M. 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
- Cabral, S., Firpo, S., Costa, M.M., e Viotti, L. (2016). *Avaliação do sistema de metas e acompanhamento dos resultados da segurança pública no estado do Rio de Janeiro*. Relatório Final de Pesquisa. Fundação Brava e INSPER.
- Cabral, S., Firpo, S., Costa, M.M., e Viotti, L. (2016). *Estudo de caso: Implantação do sistema de metas e acompanhamento dos resultados da segurança pública no estado do Rio de Janeiro*. Relatório Final de Pesquisa. Fundação Brava e INSPER.
- Campos, V. F. (2004). *Gerenciamento da rotina do trabalho do dia-a-dia*. INDG Tecnologia e Serviços.
- Crewson, P. E. (1997) Public-service motivation: building empirical evidence of incidence. *Journal of Public Administration Research and Theory* 7, 499-518.
- Deci, E. L., Koestner, R. and Ryan, R. M. (1999). A meta-analytic review of experiments examining the effects of extrinsic rewards on intrinsic motivation. *Psychological Bulletin* 125(6), 627-668.
- Ferreira, S. G. (2011). Segurança pública nas grandes cidades. In: Bacha, E. e Schwartzman, S. (eds). *Brasil: a nova agenda social*. Rio de Janeiro: LTC, pp. 287-313.
- Figueiredo, S. O. (2015). Políticas Públicas como sistemas adaptativos complexos: implicações das interações no desenvolvimento de uma política pública de segurança. Dissertação apresentada ao programa de mestrado em administração da Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória (ES).
- Hood, C. (2006). Gaming in targetworld: the targets approach to managing British public services. *Public Administration Review*, July/August, 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.
- Houston, D. J. (2000). Public-service motivation: A multivariate test. *Journal of public administration research and theory*, 10(4), 713-728.
- 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.
- MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2009). *Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores*. Brasília, 2009.
- Neto, R. D. M. S., Ratton, J. L., De Menezes, T. A., & Monteiro, C. (2014). Avaliação De Política Pública Para Redução Da Violência: O Caso Do Programa Pacto Pela Vida Do Estado De Pernambuco. In *Anais do XLII Encontro Nacional de Economia*. ANPEC-Associação Nacional dos Centros de Pós graduação em Economia.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (2005). *Performance-related pay policies for government employees*. Paris: OECD Publishing.
- 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.
- Ratton, J. L., Galvão, C. e Fernandez, M. (2014). O Pacto pela Vida e a redução de homicídios em Pernambuco. *Diálogos de Segurança Cidadã* (edição especial). Instituto Igarapé.
- Ribeiro, L. M. L. (2014) Modelo de Gestión por Resultados del Programa Pacto por la Vida. In *GoberArte, Nota Técnica 684 do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)*
- Riccucci, Norma M. (2012). *Public personnel management: current concerns, future challenges*. 5th ed. Boston: Person.
- Stazyk, E. C. (2013). Crowding out public service motivation? Comparing theoretical expectations with empirical findings on the influence of performance-related pay. *Review of Public Personnel Administration*, 33(3), 252-274.

FICHA TÉCNICA

INSTITUTO SOU DA PAZ

Diretor Executivo – Ivan Marques

Assessora Sênior – Carolina Ricardo

Coordenadora da Área de Comunicação Institucional – Janaina Baladez

PUBLICAÇÃO BALANÇO DAS POLÍTICAS DE GESTÃO PARA RESULTADOS NA SEGURANÇA PÚBLICA

Autores: Luis Otávio Milagres de Assis e Carolina Ricardo

Gráficos: Leonardo de Carvalho Silva

Revisão: Flávia Meira, Flávia Vastano Manso, Ivan Marques, Janaina Baladez, Joana Monteiro e Leonardo de Carvalho Silva

Projeto Gráfico: Arraibe Comunicação e Design

SEMINÁRIO BALANÇO DAS POLÍTICAS DE GESTÃO PARA RESULTADOS NA SEGURANÇA PÚBLICA

Instituto Sou da Paz

Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro

Secretaria de Segurança do Rio de Janeiro

Moderadores

Glauco da Costa Knopp

Luis Otávio Milagres de Assis

PARTICIPANTES DO SEMINÁRIO

Alagoas:

Marcos Vinicius Ferreira Gomes

Ceará:

Franklin de Sousa Torres

Regis Façanha Dantas

Distrito Federal:

Laiza Mara Neves Spagna

Marcelo Durante

Espírito Santo:

Carlos Augusto Gabriel de Souza

Gustavo Debortoli

Minas Gerais:

Ana Werneck

Pernambuco:

Ryan Paulo S. Amorim

Rio de Janeiro:

Alexandre de Souza

Ana Luisa Azevedo

César Junqueira

Fabíola Martire M. Wills Fernandez

Flávia Vastano Manso

Joana Monteiro

Leonardo Carvalho

Marcio Duarte

Márcio Santos Pinto

Nathalia Rodrigues Cordeiro

Sania Burlandi Cardoso

Vanessa Cortes

São Paulo:

Eduardo Betenjane Romano

Valdir Assef Junior

Falconi Consultoria:

Maira Alarcon Salomão

Fórum Brasileiro de Segurança Pública:

Cristina Neme

ISBN: 978-85-62387-11-1

Janeiro de 2017

Realização



Parceria



Apoio

