



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)

**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – FACE
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – MPA**

DESEMPENHO ORGANIZACIONAL NA SEGURANÇA PÚBLICA: QUAIS OS PRINCIPAIS DESAFIOS DOS GESTORES PÚBLICOS?

RELATÓRIO GERENCIAL

Juliane Aparecida Budnhak

BRASÍLIA – DF

2022



Apresentação

Trata-se de Relatório Gerencial/Técnico da dissertação “Desempenho Organizacional na Segurança Pública: Quais os Principais Desafios dos Gestores Públicos?”, o qual foi apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública, ao Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA), da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE), da Universidade de Brasília (UnB).

O curso de Mestrado Profissional em Administração Pública (MPA) foi promovido pelo Depen (Departamento Penitenciário Nacional), em parceria com a UnB, no período de março de 2020 a fevereiro de 2022, em Brasília/DF.

Informa-se que a dissertação foi defendida em 23 de fevereiro de 2022, de forma *on-line* através da ferramenta *Microsoft Teams*, tendo sido aprovado pela Comissão Examinadora, formada pelos seguintes professores:

- ☐ Profa. Dra. Marina Figueiredo Moreira – Orientadora;
- ☐ Prof. Dr. Adalmir de Oliveira Gomes - Membro Interno;
- ☐ Prof. Dr. Ricardo Corrêa Gomes - Membro Interno - Membro Externo; e
- ☐ Prof. Dr. Caio César de Medeiros da Costa – Suplente.

Após os esclarecimentos acima, destaca-se que o presente relatório objetiva apresentar aos gestores públicos federais da área de segurança pública os principais resultados obtidos com a pesquisa realizada. O intuito é que os gestores da área de segurança pública possam colaborar mutuamente na diminuição dos desafios enfrentados para mensuração o desempenho organizacional e incentivem a criação de ferramentas de mensuração do desempenho que atendam as especificidades das suas organizações.



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	03
1.1. Pergunta de pesquisa.....	07
1.2. Objetivo geral.....	07
1.3. Objetivos específicos.....	07
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	08
3. MÉTODOS.....	14
3.1. Tipo de pesquisa, abordagem e objeto de estudo.....	16
3.2. Caracterização dos participantes do estudo.....	17
3.3. Procedimentos de coleta e de análise de evidências.....	17
3.4. Procedimento de análises de evidências.....	20
4. ANÁLISE DAS EVIDÊNCIAS.....	21
5. DIAGNÓSTICO ORGANIZACIONAL E BOAS PRÁTICAS A SEREM PERSEGUIDAS.....	26
6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	29
REFERÊNCIAS.....	33

1. INTRODUÇÃO

O desempenho organizacional refere-se às realizações de uma organização em comparação a um conjunto de padrões sobre suas metas e seus objetivos pretendidos (Andersen, Boesen, & Pedersen, 2016; Jacobsen & Jakobsen, 2018). Ou seja: trata-se do quanto se consegue alcançar em relação a uma performance previamente almejada. Adicionalmente, o construto desempenho organizacional também pode ser definido como um fenômeno em que algumas organizações conseguem ser mais bem-sucedidas quando comparadas a outras (DeNisi & Smith, 2014). Sua conceituação é considerada multidimensional e a última variável dependente de interesse para pesquisadores em qualquer área da administração. (Richard, Devinney, Yip & Johnson, 2009).

No entanto, a estrutura e a definição constitutiva deste construto não são explicitamente justificadas, já que os estudos se baseiam em medidas diferentes de desempenho (March & Sutton, 1997). Para Andersen, Boesen e Pedersen (2016), os estudos que envolvem o desempenho de organizações públicas, mas que são baseados em um único critério - sem análise do que é excluído - são problemáticos porque essas organizações possuem diversos objetivos potencialmente conflitantes.

Na revisão de literatura de Richard et al. (2009), em que os autores revisaram três anos de publicação antes de 2009, foram encontrados 213 artigos que incluíam o desempenho organizacional como uma variável dependente, independente ou de controle, sendo que foram utilizadas 207 diferentes medidas de desempenho organizacional. Ou seja, a multiplicidade de fatores e de variáveis representativas de desempenho organizacional revela a ausência de unicidade para a definição constitutiva e operacional do construto. Assim, entende-se que estudar os vários aspectos envolvidos no desempenho organizacional deve requerer a

consecução do objetivo de promover uma descrição apropriada para o construto, à luz da realidade da Administração Pública. O desempenho organizacional é uma agenda de pesquisa comum para o campo. Os estudos envolvendo o construto estão relacionados, por exemplo, com a cultura organizacional, com a estratégia organizacional e com a nova gestão pública. Nos últimos anos tem sido associado a uma nova perspectiva: a da gestão participativa envolvendo os cidadãos.

Compreender o fenômeno do desempenho organizacional é importante para a administração pública em função da necessidade da avaliação das políticas públicas implementadas e da promoção do uso eficiente dos recursos do Estado. Todavia, sabe-se que muitos dos aspectos característicos das organizações públicas não são abarcados nos modelos teóricos clássicos de administração, que foram criados a partir do contexto da gestão de empresas privadas (Andersen et al., 2016). Conforme Van Den Bekerom, Van Der Voet e Christensen (2020), os serviços públicos possuem natureza complexa e desafiadora e espera-se que as organizações públicas prestem o serviço com eficácia, eficiência, equidade e capacidade de resposta. Entende-se que o desempenho organizacional no setor público é complexo e multidimensional (Andrews, Boyne & Mostafa, 2017; Boyne, 2003).

Para atender às expectativas de melhoria na prestação de serviços públicos, a medição de desempenho foi alçada, pelos reformadores da New Public Management (NPM), como o elemento nuclear na modernização das organizações públicas (Belardinelli, Bellé, Sicilia & Steccolini, 2018). Entretanto, conforme Ammons e Roenigk (2015), percebe-se que os servidores públicos tendem a embaralhar os conceitos de medição de desempenho e gestão de desempenho, e não observam com clareza que medir o desempenho não significa que estão usando as informações de desempenho para o gerenciamento de serviços públicos. Os termos

“desempenho” e “resultados” tornaram-se onipresentes na administração pública contemporânea e a NPM propagou a exigência que as instituições monitorem e avaliem metas, o que resultou em um número extenso de dados sobre o desempenho organizacional que continuam a serem produzidos anualmente, ou seja, os governos dedicam grande quantidade de energia e recursos criando sistemas de informação de desempenho mas acabam descuidando da questão de como promover o uso das informações disponibilizadas aos gestores e aos servidores (Brudney, Hebert & Wright, 1999; Moynihan & Pandey, 2010).

Para Vogel e Hattke (2018), o uso de informações de desempenho em organizações pode ter inferências diferentes, a depender de como as metas serão usadas. Assim, para avaliar a eficácia da medição de desempenho organizacional, deve-se investigar como foi feito o uso de informações sobre o desempenho (Lee, 2020). As organizações públicas elaboram as informações sobre o desempenho organizacional buscando dar apoio aos gestores e aos formuladores de políticas públicas, fornecer orientação sobre o comportamento dos servidores e, também, para prestar contas à sociedade (Van Dooren, Bouckaert & Halligan, 2010). O objetivo principal do gerenciamento do desempenho organizacional é produzir informações, apesar de poder servir para mais soluções ou propósitos.

Conforme apontado por Jacobsen e Jakobsen (2018) os gestores públicos precisam garantir que as organizações ofereçam alto desempenho em seus serviços. Sendo necessário esclarecer que os gestores se concentram em aspectos organizacionais mais amplos, enquanto os servidores da linha de frente se empenham em atividades específicas.

Para Lee (2020) a medição de desempenho não é uma cura automática para os todos os problemas de gerenciamento, e para avaliar a eficácia da medição de desempenho deve ocorrer uma investigação quanto ao uso de informações sobre desempenho. Um sistema de medição de

desempenho possui dois estágios interligados: a adoção e o uso de medidas de desempenho. Sendo que, para articular a adoção a seu uso, os gestores e líderes devem levar em consideração a variedade de medidas de desempenho disponíveis, o contexto organizacional, os padrões de desempenho esperados, a credibilidade do sistema de medição de desempenho e, assim, buscar garantir a qualidade e a utilidade dos dados de desempenho. Conforme Amirkhanyan, Meier, O'Toole, Dakhwe e Janzen (2021), quando a realidade é complexa, como nas organizações públicas, a medição dificilmente pode ser simples. Para Lee (2000) é importante abordar os desafios que os gestores enfrentam ao implementar a medição de desempenho.

Considerando os desafios contemporâneos elencados na literatura, a dissertação teve por objetivo responder à lacuna para o campo do desempenho organizacional citada por Lee (2020):

Pesquisas qualitativas futuras precisam se aprofundar nos problemas substantivos associados à implementação da medição de desempenho, com base em entrevistas detalhadas. Além disso, considerando que as organizações sem fins lucrativos, públicas e com fins lucrativos podem ter características diferentes em termos de fluxos de receita, características da força de trabalho e cultura organizacional, pesquisas futuras comparando o uso de medidas de desempenho nos setores organizacionais forneceriam resultados interessantes. (p.20, tradução nossa)

Para contribuir com a referida lacuna, a dissertação apresentada pretendeu desenvolver uma pesquisa qualitativa voltada a mapear os problemas associados à implementação da medição de desempenho organizacional em organizações públicas brasileiras, elegendo-se, para isso, o locus da segurança pública para aplicação empírica. Buscou-se verificar, em órgãos de segurança públicas brasileiros, como se dá a manifestação empírica dos problemas relatados na

teoria internacional e, adicionalmente, propõe-se a identificação de fatores explicativos emergentes que interfiram na implementação de medidas de desempenho organizacional sob a percepção de gestores públicos.

1.1 Pergunta de pesquisa

Quais são os principais desafios para implementação da medição de desempenho enfrentados pelos gestores da segurança pública brasileira?

1.2 Objetivo geral

O objetivo geral da pesquisa é o mapeamento dos desafios relacionados à implementação da medição de desempenho organizacional em três órgãos de segurança pública brasileira.

Prevê-se a realização de um estudo de casos múltiplos com análise comparativa estabelecida em 3 (três) órgãos distintos que fazem parte da segurança pública federal e são integrantes do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), quais sejam: Departamento Penitenciário Nacional (Depen), Departamento de Polícia Federal (DPF) e Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF).

1.3 Objetivos específicos

Como objetivos específicos da pesquisa, foram demarcados os seguintes:

- a) Promover a sumarização teórica internacional dos desafios associados à medição de desempenho organizacional no contexto da avaliação de desempenho organizacional.

- b) Testar a manifestação empírica dos desafios teóricos relatados na literatura nos casos selecionados, promovendo o relato de sua manifestação operacional e listando os desafios emergentes para o construto.
- c) Descrever as boas práticas organizacionais relatadas quanto à medição de desempenho organizacional nos órgãos estudados;
- d) Desenvolver para os órgãos diagnósticos organizacionais sobre os desafios relatados por seus gestores contendo alternativas úteis para sua superação.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

No decorrer do referencial teórico da dissertação apresentaram-se posições teóricas sobre os fenômenos e objetos associados ao construto “desempenho organizacional”, em especial no contexto da administração pública e dando ênfase a 4 escopos, quais sejam: desempenho organizacional, avaliação de desempenho, gestão de desempenho e medição de desempenho.

Após, levantou-se a literatura internacional – nacional e internacional – buscando trazer informações sobre o que tem sido estudado sobre o construto desempenho organizacional no campo das organizações públicas. Após esse extenso trabalho foi possível mapear uma lacuna de pesquisa que será explicitada ao final desse resumo do referencial teórico.

Os estudiosos e os profissionais de áreas como gestão de recursos humanos, comportamento organizacional e psicologia industrial/organizacional buscam desenvolver programas para avaliação de desempenho e gerenciamento de desempenho com objetivo de

criar técnicas que auxiliem funcionários a melhorar seu desempenho individual e, como consequência, gere um aumento no desempenho em nível organizacional. Tradicionalmente, os estudos preocuparam-se com o desempenho individual e, ao longo dos anos, incluíram também o tópico gerenciamento do desempenho, no entanto, não está claro que melhorias no nível individual leve a melhorias no desempenho organizacional (DeNisi & Smith, 2014). Para Petrovsky e Ritz (2010), existe uma ligação teórica entre o nível de motivação de um funcionário e seu desempenho. No entanto, as ações desses funcionários têm apenas um efeito muito limitado no desempenho organizacional: uma força de trabalho motivada pode lidar de maneira mais eficaz com o público, processos burocráticos complexos e a própria burocracia, mas seus esforços podem obter resultados abaixo do esperado.

Para Richard et al. (2009), o construto desempenho organizacional é um dos mais importantes em pesquisa na área de administração, já que é essencial para a continuidade e o sucesso dos negócios. É considerado a última variável dependente de interesse para pesquisadores de qualquer área da administração. Sua conceituação é multidimensional e relacionada às partes interessadas, às condições heterogêneas do mercado e ao tempo. Esse construto recebeu papel medular na atividade industrial moderna, e áreas como marketing, operações, recursos humanos e estratégia são analisados a partir de suas contribuições para o desempenho organizacional.

Em relação ao setor público, o desempenho organizacional tem como objetivo principal aprimorar a gestão pública. No setor privado pode ser simples comparar critérios financeiros, no entanto, no setor público o desempenho é deliberado por vários atores, como cidadãos contribuintes, servidores e políticos; essa complexidade de atores faz com que seja

necessária uma visão abrangente envolvendo avaliações de diferentes interessados no desempenho do governo (Denisi & Murphy, 2017).

De acordo com Amirkhanyan et al. (2021) o desempenho pode ser afetado pela gestão organizacional, por outras organizações e por fatores ambientais. Quanto ao papel da gestão, tem-se que os gestores organizacionais definem metas, desenham estruturas, motivam equipes de trabalho, constroem diversos modelos de relacionamento e gerenciam o desempenho. Para Brewer e Selden (2000) as variáveis que mais afetam o desempenho organizacional são eficácia, trabalho em equipe, construção de capital humano, estrutura da tarefa, proteção aos funcionários, preocupação com o interesse público e motivação para a tarefa – todas possuem algo em comum, já que são componentes de uma estratégia de alto comprometimento na organização.

Uma gestão de desempenho eficaz necessita de um sistema de medição que apresente visão equilibrada e multifatorial do desempenho (Kravchuk & Schack, 1996). No setor público, a gestão de desempenho se envolve no planejamento estratégico buscando estabelecer direção, objetivos principais e específicos, metas em vários níveis e, em seguida, usa a medição de desempenho para auxiliar no alcance do propósito perseguido (Poister, 2010).

Segundo Kravchuk e Schack (1996), quando tratamos de organizações públicas, existe dificuldade de identificar metas e desenvolver medidas de desempenho, mas os autores acreditam que há um obstáculo muito maior: o impacto causado pela complexidade das operações governamentais atuais sobre o dever de medir o desempenho. A literatura baseada em análise de sistemas ressaltou a medição de desempenho como uma maneira de auxiliar as organizações a entender seus processos e seus resultados e conseguir uma análise integrada da missão, metas e objetivos em relação ao seu desempenho atual. Mas a dependência excessiva

quanto ao uso de sistemas de medição de desempenho pode se tornar uma desvantagem à tomada de decisão por parte dos gestores, já que a confiança exagerada em sistemas informatizados acaba afastando as decisões racionais. O sistema de medição deve ser flexível e capaz de auto-organizar-se para acomodar as mudanças do ambiente e, também, a multiplicidade de programas governamentais. Além disso, é necessário que os gestores compreendam as limitações dos sistemas de medição para interpretar corretamente os resultados elencados. Para os autores, tanto a diversidade quanto a alteração dos programas governamentais evidenciam desafios críticos para a medição eficaz do desempenho.

Sem uma medição de desempenho robusta há desconfiança no governo, o que pode ser utilizado como um discurso político para afrontar programas governamentais, reduzir o financiamento público e, conseqüentemente, prejudicar o desempenho organizacional das entidades públicas (Yang & Holzer, 2006).

Para Wang (2002), os gestores públicos entendem a medição de desempenho como importante para a gestão interna das organizações, mas há dúvidas sobre como usam os resultados da medição em suas decisões para aprimorar a gestão. O movimento da NPM acredita que a medição de desempenho deve ser utilizada para responsabilizar gestores públicos com poderes por seus resultados de desempenho, ou seja, o foco deixa de ser a gestão interna e passa para a responsabilidade pelo desempenho. Além do mais, para Yang e Holzer (2006), a medição de desempenho necessita ser aprimorada para que seu uso sirva como um “...um processo deliberativo e colaborativo envolvendo governos e cidadãos...” (p. 120, tradução nossa), assim o processo de medição de desempenho passaria de uma ferramenta gerencial para um mecanismo que visa melhorar a governança.

Para Ammons e Roenigk (2015) é perceptível uma confusão entre medição de desempenho e gestão de desempenho:

Muitos escritores observaram a tendência dos funcionários públicos de confundir medição de desempenho e gestão de desempenho. Isso ocorre apesar do que parece uma distinção clara - medir o desempenho não é o mesmo que usar informações de desempenho para gerenciar operações e serviços. (p. 523, tradução nossa)

Complementando, (Deschamps, 2020) informa sobre o relacionamento incômodo entre gestores e dados de desempenho:

A relação entre gerentes e os dados de desempenho têm várias particularidades. (...) o que é mais essencial para o uso de informações de desempenho: intenções gerenciais ou qualidade dos dados? Isso exemplifica a relação incômoda dos gestores públicos com dados de desempenho. (p.8, tradução nossa)

Para Lee (2020), os problemas e desafios que os profissionais de gestão enfrentam para implementar uma medição de desempenho bem-sucedida nas organizações perpassam pela: ambiguidade da meta (Van Helden, Johnsen, & Vakkuri, 2012; Hyndman & Eden, 2000); falta de capacidade de gestão (Berman & Wang, 1998; Van Helden et al., 2012); indicadores de desempenho vagos e não confiáveis, constrangimento e resistência organizacional (Johnsen, 1999). Para isso, propõe-se considerar tanto os problemas citados por Lee (2020) como por outros pesquisadores, por exemplo: dificuldade de visualização e interpretação dos dados apresentados (Ballard, 2019), isomorfismo institucional (George, Baekgaard, Decramer, Audenaert, & Goeminne, 2020) e uso limitado da medição de desempenho pelos cidadãos (Wang, 2002).

O quadro 1 explica a definição teórico-conceitual dos desafios associados à medição de desempenho organizacional citados de acordo com a literatura pesquisada.

Quadro 1. Definição teórico-conceitual dos desafios associados à medição de desempenho organizacional

Desafios relatados na literatura	Definição operacional	Autores
1) ambiguidade da meta	Como a gestão é complexa, o comportamento gerencial fará com que as informações comparáveis tenham significados diferentes para pessoas diferentes. A ambiguidade da meta organizacional refere-se à extensão em que uma meta organizacional ou um conjunto de metas permite margem para uma série de interpretações diferentes.	Van Helden et al., (2012); Noordegraaf & Abma (2003) Chun & Rainey (2005) Chan Su Jung (2011)
2) falta de capacidade de gestão	Capacidades organizacionais e de aprendizado específicas precisam estar presentes para que sistemas de medição de desempenho sejam implementados com sucesso. Os gestores devem estar preparados para o trabalho árduo em relação às reformas de gestão, incluindo a implementação da medição de desempenho. Os esforços podem ajudar na superação das atitudes negativas dos funcionários quanto à medição de desempenho.	Berman & Wang (2000) Van Helden et al. (2012)
3) indicadores de desempenho vagos e não confiáveis	As medidas de desempenho abstratas são inúteis, é necessário que o gestor público tenha um padrão com qual a medida pode ser comparada. As dificuldades em selecionar e interpretar medidas de desempenho em atividades organizacionais difíceis de medir são um impedimento para os sistemas de medição. A qualidade dos indicadores de desempenho da administração pública costuma ser problemática.	Behn (2003) Cavalluzzo & Ittner (2004) Van Dooren, de Caluwe, & Lonti, (2012)
4) constrangimento	Nas organizações públicas não existem medidas de desempenho amplamente aplicáveis e aceitáveis. Quando atores externos desenvolvem uma medida de desempenho para uma organização pública podem usá-la para avaliar, controlar, orçar ou punir.	Behn (2003) Sanger (2013)



	Os esforços para medição de desempenho podem ser vítimas do risco de exposição ao fracasso, o que cria resistência interna e pode criar pressões para distorcer dados de desempenho.	
5) resistência organizacional	Falta de comprometimento da alta administração para alcançar resultados e autoridade limitada para tomar decisões prejudicam o desenvolvimento de medidas de desempenho. As atitudes dos funcionários são uma barreira para a medição de desempenho.	Cavalluzzo & Ittner (2004) Berman & Wang (2000)
6) dificuldade de visualização e interpretação dos dados apresentados	Incapacidade dos sistemas de informação de fornecer os dados necessários de maneira válida, confiável, oportuna e econômica para uso dos gerentes. Incapacidade dos tomadores de decisão de interpretar informações e vincular esses dados aos objetivos da organização.	Ballard (2019) Cavalluzzo & Ittner (2004)
7) isomorfismo institucional	A organizações tendem a seguir o modelo de organizações semelhantes. O isomorfismo institucional é resultado de três pressões institucionais: coercitivo (conformidade com regras formais e informais), mimético (respostas comuns à incerteza com base no modelo de outras organizações) e normativo (educação formal e conselhos profissionais).	George, Baekgaard, Decramer, Audenaert, & Goeminne (2020) DiMaggio & Powell (1983)
8) uso limitado da medição de desempenho pelos cidadãos	A maioria dos cidadãos não está envolvido na governança e não estão preocupados com a medição de desempenho do governo. A medição de desempenho necessita ser transformada em um processo participativo.	Wang (2002) Yang & Holzer (2006)

Fonte: Elaborado pela autora a partir das pesquisas realizadas.

3. MÉTODOS

3.1 Tipo de pesquisa, abordagem e objeto de estudo

Buscando atingir os objetivos propostos, optou-se por usar como abordagem a pesquisa qualitativa. Conforme Flick (2009):

...a pesquisa qualitativa usa o texto como material empírico (em vez de números), parte da noção da construção social das realidades em estudo, está interessada nas perspectivas dos participantes, em suas práticas do dia a dia e em seu conhecimento cotidiano relativo à questão em estudo (p.16).

Inicialmente, foi realizada uma pesquisa bibliográfica para a fundamentação teórica sobre o construto e o delineamento dos objetivos a partir da lacuna de pesquisa apontada.

A justificativa para essa escolha do estudo de casos múltiplos se dá pela busca de percepção de um fenômeno contemporâneo. Assim “o estudo de caso contribui, de forma inigualável, para a compreensão que temos dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos” (Yin, 2001, p.21).

Quanto ao método de coleta foram realizadas entrevistas semiestruturadas, considerada uma das fontes de evidências para o estudo de caso segundo (Yin, 2001). Conforme Flick (2009) a pesquisa qualitativa busca uma amostra representativa do fenômeno que se quer entender, sendo assim é necessário ter casos centrais e, também, uma variabilidade de atores com diferentes vínculos com o objeto de estudo:

(...) nossa amostra deve ser representativa, (...) nossos casos devem ser capazes de representar a relevância do fenômeno que queremos estudar em termos de experiência e envolvimento dos participantes de nossa pesquisa com esses fenômenos. Na maioria dos estudos estão interessados na variedade das experiências e envolvimento, de forma que não apenas devemos ter casos comparavelmente centrais ou fundamentais, como também a variabilidade no campo de estudo e as diferenças nos vínculos com a questão (p. 48).

O critério inicial para a seleção dos entrevistados foi o conhecimento gerencial sobre o construto desempenho organizacional, ou seja, buscou-se gestores públicos que tenham contato com o desempenho organizacional em seus setores. Entretanto, conforme Flick (2009), na pesquisa qualitativa que utiliza entrevistas podem ocorrer processos de repetição. Por esse motivo, o processo de seleção de pessoas e o estabelecimento do número de entrevistas será feito por meio de técnicas de saturação teórica, pois, ao longo do trabalho o pesquisador pode descobrir novos nomes com maior conhecimento ou com opiniões diferentes, fatores que facilitam a comparação entre os entrevistados:

“...na prática da pesquisa qualitativa com entrevistas, muitas vezes, ocorre um processo baseado na repetição. Ao se orientar no campo de seu estudo, você desenvolve mais e mais conhecimento sobre eles e as pessoas nele. (...) seu procedimento na amostragem e na seleção de pessoas pode mudar ao longo do caminho, quanto mais você descobre sobre quem pode ter mais conhecimento e quem pode ter um posto de vista diferente mais pode fazer comparações com outros membros do campo, ou com membros médios” (Flick, 2009, p. 49)

Para uma exploração mais aprimorada do campo, solicitou-se aos entrevistados a indicação de outros nomes que poderiam enriquecer a pesquisa.

3.2 Caracterização dos participantes do estudo

Para a realização das entrevistas semiestruturadas ocorreu a seleção de participantes dos 3 (três) órgãos da segurança pública federal vinculados ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), quais sejam: Departamento Penitenciário Nacional (Depen), Departamento de Polícia Federal (DPF) e Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF). Os participantes são servidores públicos federais envolvidos nos processos de desempenho organizacional. A

seleção contemplou 2 (dois) níveis de profissionais: a) nível tático: gestores que apoiam a alta administração nos temas correlatos a avaliação de desempenho e propõem melhorias nas metas, indicadores e planos de gestão e controle; e b) nível operacional: gestores e servidores que auxiliam os superiores na formatação de relatórios de desempenho, na operacionalização de processos e na manutenção de ferramentas gerenciais que envolvam o desempenho das unidades.

Quadro 1: Caracterização dos participantes das entrevistas

Órgão	Nível tático	Nível Operacional	Quantidade de entrevistados
Depen	4	2	6
DPF	2	3	5
DPRF	3	2	3
TOTAL	9	7	16

Fonte: Elaborada pela autora

3.3. Procedimentos de coleta e de análise de evidências

A coleta de evidência foi realizada por meio de entrevistas semiestruturadas com 16 (dezesseis) serviços públicos federais envolvidos no tema do desempenho organizacional em seus órgãos.

Na definição do número de informantes foi utilizado o método de saturação teórica. De acordo com Fontanella, Ricas e Turato (2008):

O fechamento amostral por saturação teórica é operacionalmente definido como a suspensão de inclusão de novos participantes quando os dados obtidos passam a apresentar, na avaliação do pesquisador, uma certa redundância ou repetição, não sendo considerado relevante persistir na coleta de dados (p. 17).

Ao final das entrevistas solicitou-se aos participantes a indicação de outros colegas que pudessem colaborar com o objeto de pesquisa e acrescentar opiniões sobre as questões elencadas no roteiro.

Informa-se que as entrevistas semiestruturadas foram realizadas no período de agosto a setembro de 2021, de forma *on-line*, via plataforma *Microsoft Teams*, já que o mundo enfrenta uma pandemia global e o contato físico deve ser evitado. Todas as conversas foram gravadas e transcritas com a autorização dos entrevistados. O total de interlocução foi de 08:55 horas (535 minutos), sendo que as entrevistas tiveram uma duração média de 33 minutos.

A abertura das entrevistas ocorreu com a identificação dos participantes, a partir dos seguintes dados: nome, formação acadêmica, cargo ocupado no serviço público, tempo de atuação no setor público e no cargo de gestor e o tempo de envolvimento na temática de desempenho organizacional. As formações acadêmicas mais citadas foram direito e áreas de tecnologias da informação. E a média de tempo no serviço público é superior a 16 anos, sendo que somente 03 (três) dos entrevistados tem menos de 10 anos de carreira pública (menor tempo de 6 anos), o que demonstra a maturidade profissional dos entrevistados.

Posteriormente, as questões foram elencadas em 4 (quatro) blocos temáticos, elaborados a partir do desenvolvimento do referencial teórico e da lacuna de pesquisa: a) conhecimento sobre o tema desempenho organizacional; b) identificação com a temática medição de desempenho organizacional; c) desafios associados à medição de desempenho organizacional; e d) verificação de desafios considerados críticos para a medição de desempenho organizacional no órgão do respondente

As questões foram as mesmas para os dois níveis: tático e operacional, já que se buscou a visão do tema no âmbito da segurança pública federal como um todo e, após, houve a separação das entrevistas pelos dois níveis citados.

Informa-se que as entrevistas semiestruturadas foram realizadas no período de agosto a setembro de 2021, de forma *on-line*, via plataforma *Microsoft Teams*, já que o mundo enfrenta uma pandemia global e o contato físico deve ser evitado. Todas as conversas foram gravadas e transcritas com a autorização dos entrevistados. O total de interlocução foi de 08:55 horas (535 minutos), sendo que as entrevistas tiveram uma duração média de 33 minutos.

A abertura das entrevistas ocorreu com a identificação dos participantes, a partir dos seguintes dados: nome, formação acadêmica, cargo ocupado no serviço público, tempo de atuação no setor público e no cargo de gestor e o tempo de envolvimento na temática de desempenho organizacional. As formações acadêmicas mais citadas foram direito e áreas de tecnologias da informação. E a média de tempo no serviço público é superior a 16 anos, sendo que somente 03 (três) dos entrevistados tem menos de 10 anos de carreira pública (menor tempo de 6 anos), o que demonstra a maturidade profissional dos entrevistados.

Posteriormente, as questões foram elencadas em 4 (quatro) blocos temáticos, elaborados a partir do desenvolvimento do referencial teórico e da lacuna de pesquisa: a) conhecimento sobre o tema desempenho organizacional; b) identificação com a temática medição de desempenho organizacional; c) desafios associados à medição de desempenho organizacional; e d) verificação de desafios considerados críticos para a medição de desempenho organizacional no órgão do respondente. Os temas, as questões e os objetivos do roteiro de entrevista estão organizados no Quadro 3.

As questões foram as mesmas para os dois níveis: tático e operacional, já que se buscou a visão do tema no âmbito da segurança pública federal como um todo e, após, houve a separação das entrevistas pelos dois níveis citados.

3.4 Procedimento de análises de evidências

A análise de conteúdo foi utilizada para a análise das evidências qualitativas coletadas por intermédio das entrevistas. Para (Bardin, 2016), a análise de conteúdo é um método empírico que não possui regras rígidas, mas se adequa ao objetivo pretendido. É definida pela autora como:

(...) um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens. (Bardin, 2016 p. 49)

A entrevista é um método de investigação específica, e uma de suas categorias é a entrevista semiestruturada, que devem ser registradas e integralmente descritas (Bardin, 2016). Segundo a autora, há três fases na análise de conteúdo: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação. A pré-análise busca operacionalizar e sistematizar as ideias preliminares para gerar um plano de análise. A exploração é uma fase longa que compreende operações de codificação, decomposição ou enumeração. Posteriormente, ocorre o tratamento dos resultados brutos visando transformá-los em dados significativos e válidos, oportunizando ao pesquisador propor inferências e antecipar interpretações. Desta forma, as orientações de Bardin (2016) foram utilizadas na condução das análises de conteúdo.



4. ANÁLISE DAS EVIDÊNCIAS

O quadro 2 traz a manifestação empírica dos desafios teóricos selecionados na literatura e sua manifestação operacional no campo da segurança pública federal, além da lista dos desafios emergentes para o construto nos órgãos avaliados.

Visando facilitar a visualização dos resultados foi adotada a legenda seguinte, na coluna 04 do quadro 2:

	Desafio empiricamente manifesto conforme sua definição teórica original		Desafio não manifesto empiricamente
	Desafio empiricamente manifesto de forma diversa de sua definição teórica original		Desafio emergente do campo



Quadro 2: Manifestação empírica dos desafios teóricos

Desafios relatados na literatura	Definição operacional	Manifestações empíricas dos desafios teóricos	Aderência dos desafios empíricos em relação às definições operacionais originárias
Ambiguidade da meta	Como a gestão é complexa, o comportamento gerencial fará com que as informações comparáveis tenham significados diferentes para pessoas diferentes. A ambiguidade da meta organizacional refere-se à extensão em que uma meta organizacional ou um conjunto de metas permite margem para uma séria de interpretações diferentes. (Van Helden et al., 2012; Noordegraaf & Abma, 2003) (Chun & Rainey, 2005) (Chan Su Jung, 2011)	Não há consenso entre os entrevistados sobre a ambiguidade da meta. Mas, mesmo os que consideram que as metas não dão margem para interpretações diferentes informam sobre a necessidade de melhorias e de avanços na construção delas para correta medição de desempenho.	
Falta de capacidade de gestão	Capacidades organizacionais e de aprendizado específicas precisam estar presentes para que sistemas de medição de desempenho sejam implementados com sucesso. Os gestores devem estar preparados para o trabalho árduo em relação às reformas de gestão, incluindo a implementação da medição de desempenho. Os esforços podem ajudar na superação das atitudes negativas dos funcionários quanto à medição de desempenho. (Berman & Wang, 2000) (Van Helden et al., 2012)	Há visões divergentes sobre esse desafio entre os entrevistados. Apesar da maioria perceber que falta capacidade de gestão para medição de desempenho, outros acreditam que já existem gestores preparados para lidar com essa temática dentro dos órgãos de segurança pública federal.	
Indicadores de desempenho vagos e não confiáveis	As medidas de desempenho abstratas são inúteis, é necessário que o gestor público tenha um padrão com qual a medida por ser comparada. As dificuldades em selecionar e interpretar medidas de desempenho em atividades organizacionais difíceis de medir são um impedimento para os sistemas de medição. A qualidade dos indicadores de desempenho da administração pública costuma ser problemática. (Behn, 2003) (Cavalluzzo & Ittner, 2004) (Van Dooren, de Caluwe, & Lonti, 2012a)	Referente a esse desafio não há posição única dos respondentes. Muitos criticam a falta de clareza dos dados e a falta de sistemas que tornem os dados confiáveis. O uso de auditorias internas foi citado pelos respondentes para dar créditos aos indicadores de desempenho.	
Constrangimento	Nas organizações públicas não existem medidas de desempenho amplamente aplicáveis e aceitáveis. Quando atores externos desenvolvem	A exposição de dados de medição de desempenho, mesmo que aquém do projetado e, conseqüentemente a possibilidade de	



	uma medida de desempenho para uma organização pública podem usá-la para avaliar, controlar, orçar ou punir. Os esforços para medição de desempenho podem ser vítimas do risco de exposição ao fracasso, o que cria resistência interna e pode criar pressões para distorcer dados de desempenho. (Behn, 2003) (Sanger, 2013)	constrangimento, foi analisado pelos respondentes como necessária para melhoria das ferramentas de gestão.	
Resistência organizacional	Falta de comprometimento da alta administração para alcançar resultados e autoridade limitada para tomar decisões prejudicam o desenvolvimento de medidas de desempenho. As atitudes dos funcionários são uma barreira para a medição de desempenho. (Cavalluzzo & Ittner, 2004) (Berman & Wang, 2000)	A resistência organizacional quanto à medição de desempenho teve pontos de discordância entre os órgãos estudados, demonstrando que pode haver diferenças dependendo da maturidade da organização quanto ao envolvimento no tema.	
Dificuldade de visualização e interpretação dos dados apresentados	Incapacidade dos sistemas de informação de fornecer os dados necessários de maneira válida, confiável, oportuna e econômica para uso dos gerentes. Incapacidade dos tomadores de decisão de interpretar informações e vincular esses dados aos objetivos da organização. (Ballard, 2019) (Cavalluzzo & Ittner, 2004)	A maioria dos respondentes concordaram com esse desafio e mesmo os que julgam que há sistemas de informações suficientes acabam por indicar necessidade de aperfeiçoamento e melhorias para apresentação de dados de medição com maior precisão.	
Isomorfismo institucional	A organizações tendem a seguir o modelo de organizações semelhantes. O isomorfismo institucional é resultado de três pressões institucionais: coercitivo (conformidade com regras formais e informais), mimético (respostas comuns à incerteza com base no modelo de outras organizações) e normativo (educação formal e conselhos profissionais). (George, Baekgaard, Decramer, Audenaert, & Goeminne, 2020) (DiMaggio & Powell, 1983)	Há uma certa padronização nas respostas, já que cada órgão cita que há particularidades em cada organização não sendo possível seguir modelos. No entanto, citam que fazem parte do MJSP, e que a pasta pode estipular metas conjuntas entre os departamentos (principalmente administrativas), ou incluí-los em metas de outros órgãos, inclusive internacionais, como a ONU.	



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)

FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – FACE
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – MPA

Uso limitado da medição de desempenho pelos cidadãos	A maioria dos cidadãos não está envolvido na governança e não estão preocupados com a medição de desempenho do governo. A medição de desempenho necessita ser transformada em um processo participativo. (Wang, 2002) (Yang & Holzer, 2006)	Os respondentes não julgam que os cidadãos estão envolvidos na medição de desempenho do governo em geral e nem nos seus órgãos.	
Grande rotatividade de servidores e gestores		A perda da memória institucional e a necessidade de alterações costumeiras de metas causada pela troca de gestores foi apontado como um desafio para os órgãos de segurança pública federal.	
Falta de cultura que envolva medição de desempenho nos órgãos		Não existe uma cultura institucionalizada que envolva a organização como um todo na temática e que seja difundida para todos os servidores dos órgãos se sentirem participantes. Também foi incluída as diferenças regionais dentro de um país com tantas culturas diversas.	
Diversidade de atribuições dentro do mesmo órgão		Há uma infinidade de atribuições específicas para os órgãos de segurança pública federal, dificultando a criação de metas que abarquem todos as realidades e a variedade de atividades.	
Falta de recompensa por atingir excelência		Quando o órgão atinge a excelência em um serviço falta recompensa do Estado para manutenção das atividades relacionadas.	
Não reconhecimento das próprias atividades		Dificuldade de reconhecer o que os órgãos fazem dentro de suas atribuições estipuladas pelo MJSP e se autoavaliar.	

A partir dos resultados apresentados, identificou-se os desafios para medição de desempenho no campo da segurança pública federal. Percebe-se que são três órgãos dentro do mesmo Ministério, mas com atribuições muito diferentes e, principalmente, grau de maturidade institucional muito diverso. Por esse motivo, há divergências de opiniões sobre o tema da medição de desempenho organizacional.

Infere-se do quadro acima, como resultado teórico a apresentação de cinco desafios emergentes para o campo da segurança pública federal no Brasil relativos ao tema mediação de desempenho organizacional, quais sejam:

- a) a grande rotatividade de servidores e gestores e, como consequências, perda de memória institucional e necessidade de alterações frequentes nas metas de desempenho causa falta de dados sequenciais de qualidade;
- b) a ausência de uma cultura organizacional que envolva servidores e gestores na medição de desempenho e, também, a dificuldade com as diferenças regionais dentro de um país com muitas culturas diversas;
- c) a diversidade de atribuições dentro de cada órgão dificulta a criação de metas que abarquem todas as realidades dentro de uma variedade de atividades;
- d) a falta de recompensa por parte do Estado por bons serviços ofertados pelos órgãos de segurança pública; e
- e) a dificuldade de reconhecer o que os órgãos fazem dentro das atribuições estipuladas pelo MJSP e ter capacidade de autoavaliar-se.

Os desafios emergentes citados demonstram que o tema ainda está se desenvolvendo dentro do campo, os três primeiros (rotatividade, falta de cultura e diversidade de atribuições) foram citadas muitas vezes durante as falas fortalecendo a análise de serem desafios importantes

a serem mitigados nos órgãos de segurança pública. Percebe-se que o tamanho do país, alinhado com três órgãos de segurança que atuam em âmbito nacional, colabora para que os desafios emergentes citados tenham associação com a grande estrutura burocrática do Estado Brasileiro, que pode ser a causa para a alta rotatividade, falta de cultura organizacional, diversidade de atribuições para um mesmo órgão e demais desafios citados.

5. DIAGNÓSTICO ORGANIZACIONAL E BOAS PRÁTICAS A SEREM PERSEGUIDAS.

Um dos objetivos pesquisa é o desenvolvimento de diagnósticos organizacionais para os gestores contendo alternativas úteis para a superação dos desafios relatados pelos órgãos do campo da segurança pública.

Conforme a análise de evidências realizada, os entrevistados do Depen acreditam ser necessária uma melhoria na cultura institucional para que a medição de desempenho seja entendida por todos os servidores e gestores. Segundo eles, é notória a falta de comprometimento da gestão com a temática, sendo necessário um amplo processo de aprendizagem e patrocínio da alta gestão do órgão. Outra questão importante é a necessidade de as metas estarem alinhadas com o planejamento estratégico do órgão. Conforme Deschamps (2020), o ônus de melhorar a qualidade dos dados de desempenho recai sobre os gerentes, e a responsabilidade da organização é esquecida, e por isso, não é a qualidade dos dados que incentiva o uso pelos gestores, mas sim o desejo e a capacidade individual de usar os dados disponíveis para alavancar melhoras subjetivas e objetivas na qualidade dos dados.

Alguns respondentes informaram a carência de conhecimento dos próprios servidores a respeito das múltiplas atribuições do órgão. Alguns servidores laboram em regime de plantão

em penitenciárias federais, o que acaba limitando o contato deles com funções administrativas que ocorrem, principalmente, na sede do Depen em Brasília. Assim, quando o assunto de medição de desempenho é abordado não há boa aceitação por fazerem associação da medição com cobrança.

Os principais desafios emergentes citados pelos entrevistados do Depen foram: rotatividade de servidores e gestores gerando perda de memória institucional, falta de dados disponíveis e estruturados, falta de conhecimento dos servidores e gestores; falha de comunicação entre o órgão e os servidores, cultura organizacional fraca e falta de reconhecimento do trabalho que é realizado visto as especificidades do Depen.

Ao analisar as falas dos entrevistados do DPF percebemos que o órgão demonstra estar, em comparação aos outros dois órgãos, mais engajados na temática da medição de desempenho organizacional, inclusive trabalhando na criação de um modelo que atenda a suas especificidades. A questão da particularidade do órgão em relação ao grande número de atividades desempenhadas foi informada por vários respondentes como um desafio crítico do DPF. Também houve a menção a grande diversidade cultural causada pelo tamanho do Brasil e, conseqüentemente, o número de unidades espalhadas pelo país. Apesar de ser visto pelos gestores como um desafio, Christensen (2020) traz uma nova concepção de burocracia representativa centrada na força de trabalho. Para o autor uma força de trabalho diversificada pode melhorar o desempenho de organizações pública já que a diversidade permite que o órgão aproveite um conjunto de experiências que pode ajudar na melhoria das políticas públicas.

Quanto ao DPRF os principais desafios críticos citados foram a necessidade de engajamento dos gestores e servidores a longo prazo, a falta de recompensa quando o órgão atinge um grau de excelência em suas atividades, a necessidade de capacitação dos gestores e diminuição de rotatividade nas funções de gestão e a insuficiência de uma cultura

organizacional voltada ao desempenho. A questão trazida pelos respondentes quanto a mudanças constantes na gestão foi abordada por Amirkhanyan, An, Hawks e Meier (2020) que concluíram em seu estudo que mandatos gerenciais mais longos possuem um vínculo positivo entre estratégias gerenciais e o desempenho organizacional pode ser melhorado.

Algumas boas práticas informadas pelos respondentes dos órgãos de segurança que podem servir como exemplos a serem adotados pelos demais: oitiva dos interessados no resultado da medição de desempenho para criar uma ferramenta de medição de desempenho eficiente com o uso de *BI*; implantação de auditorias internas nos resultados divulgados pelas unidades para dar confiabilidade aos dados, trabalho conjunto de diversas áreas dentro do órgão para discutir o planejamento estratégico e as metas institucionais. No caso do Depen, por se tratar de um órgão ainda pequeno, em relação ao DPRF e ao DPF, aproveitar a oportunidade de criação de indicadores vinculados ao planejamento estratégico e difundi-los a todos os servidores, com possibilidade de melhoria da comunicação e mudança de cultura.

Como sugestão a todos os órgãos, de acordo com a literatura internacional sobre o tema pode-se reforçar a necessidade de capacitação de servidores e gestores envolvidos na temática, a melhoria no GIC dentro dos órgãos para que a informação chegue a todos os departamentos e assim ocorra o envolvimento da organização com a temática do desempenho organizacional, o alinhamento das metas com o planejamento estratégico, o uso de tecnologias alinhadas com o conhecimento dos gestores de cada órgão, a melhoria da gestão em rede tanto internamente quanto com outros órgãos públicos. Conforme Deschamps (2020), os gestores dispostos a usar as informações de desempenho encontram maneira de aproveitar os dados com problemas de qualidade e buscam elevar o desempenho de suas unidades. Ainda, de acordo com Sanger (2013), a capacidade de gerar mudanças orientadas para o desempenho tem mais probabilidade de ter sucesso em organizações em que seus gestores têm maior autonomia gerencial.

Adicionalmente, cultura organizacional é importante para apoiar uma organização que aprende e que investe na geração de dados de desempenho (Sanger, 2013; Sanger, 2008). Tanto o DPF quanto o DPRF citaram que estão trabalhando em projetos novos envolvendo a temática do desempenho e a possibilidade do trabalho em rede pode ajudar no desenvolvimento de ferramentas adaptadas a realidade dos órgãos de segurança pública.

6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Essa pesquisa teve por objetivo geral mapear os desafios relacionados à implementação da medição de desempenho em organizações em três órgãos de segurança pública brasileira: Depen, DPF e DPRF. Como objetivos específicos da pesquisa, foram demarcados os seguintes: a) promover a sumarização teórica, por meio de revisão de literatura internacional, dos desafios associados à medição de desempenho organizacional no contexto da avaliação de desempenho organizacional em organizações públicas; b) testar a manifestação empírica dos desafios teóricos relatados na literatura nos casos selecionados, promovendo o relato de sua manifestação operacional e listando os desafios emergentes para o construto; c) descrever as boas práticas organizacionais relatadas quanto à medição de desempenho organizacional nos órgãos estudados e; d) desenvolver diagnósticos organizacionais para os gestores contendo alternativas úteis para a superação dos desafios relatados pelos órgãos.

Em relação ao primeiro objetivo específico, realizou-se a revisão bibliográfica de publicações relacionadas ao construto desempenho organizacional em organizações públicas, tanto em revistas internacionais quanto nacionais. A partir disso, foi percebida uma lacuna de pesquisa quanto a necessidade de relatar empiricamente quais os desafios que os gestores

públicos enfrentam para medição de desempenho organizacional no campo da segurança pública.

Para atender a essa lacuna e, conseqüentemente, o segundo objetivo específico foi necessária uma pesquisa qualitativa, em que foi realizada 16 entrevistas com gestores dos 3 (três) órgãos já citados, distribuídos em 2 (dois) níveis (tático e operacional). Para confirmação do conhecimento dos entrevistados sobre o tema à luz da segurança pública, as entrevistas iniciaram com indagações relacionadas à familiaridade e à percepção dos respondentes sobre o construto desempenho organizacional e a medição de desempenho.

Restou constatado que todos tinham conhecimento (ainda que em diferentes patamares) sobre a temática, já que ela está onipresente na administração pública em todo o mundo. No entanto, assinalou-se que o construto ainda está em fase de implementação na administração pública brasileira e os respondentes julgam que, aos poucos, está ocorrendo um amadurecimento da área de segurança pública quanto a necessidade de medir o desempenho de suas atividades, vencendo barreiras como falta de comprometimento da gestão, falhas de aprendizagem organizacional e falta de cultura de medição de desempenho.

Essa pesquisa limitou a análise de evidência em 8 (oito) desafios relatados pela literatura, quais sejam: ambigüidade da meta, falta de capacidade de gestão, indicadores de desempenho vagos e não confiáveis, constrangimento, resistência organizacional, dificuldade de visualização e interpretação dos dados apresentados, isomorfismo institucional e uso limitado da medição de desempenho pelos cidadãos. Elas foram testadas por meio de entrevistas semiestruturadas e suas evidências foram analisadas no capítulo 4. Mesmo que não ocorreram evidências de desafios não confirmados empiricamente, foram analisadas variabilidades de nas manifestações operacionais de 6 (seis) desafios, sendo que 2 (dois) deles foram confirmados.

Adicionalmente, solicitou-se que os respondentes informassem desafios emergentes para o construto, que não haviam sido relatados na entrevista. Apesar de alguns desafios terem sido reconfirmados, novos foram inseridos pelos respondentes, sendo eles: grande rotatividade de servidores e gestores; falta de cultura que envolva medição de desempenho nos órgãos; diversidade de atribuições dentro do mesmo órgão; falta de recompensa por atingir excelência e não reconhecimento das próprias atividades.

Após a análise detalhada das evidências, foram atendidos o terceiro e o quarto objetivos, por meio da apresentação de um diagnóstico dos desafios relatados pelos respondentes e a descrição de boas práticas relatadas pelos demais entrevistados e que podem servir de base para a melhoria da medição de desempenho dos três órgãos.

Além disso, buscou-se realizar uma comparação das evidências mediante o cruzamento das análises das falas dos respondentes do mesmo órgão e entre níveis tático e operacional. Assim, verifica-se que as manifestações empíricas não foram uniformes, mas foi possível observar alguns padrões de respostas e ponderações entre os participantes do estudo.

Considera-se que o objetivo geral do estudo foi cumprido e, também, a pergunta de pesquisa foi respondida: “Quais são os principais desafios para implementação da medição de desempenho enfrentados pelos gestores da segurança pública brasileira?” Depreende-se que os desafios propostos pela literatura coadunam com a realidade do campo da segurança pública no Brasil.

Pode-se citar como contribuições para a gestão pública recomendações de que os órgãos ofereçam capacitações aos gestores públicos sobre a temática do desempenho organizacional e, melhorem a comunicação sobre o tema com todos os servidores para que seja construída uma cultura voltada para a responsabilização de todos quanto ao desempenho. Ademais, é importante frisar a possibilidade de troca de informação entre os 3 (três) órgãos e

compartilhamento de ferramentas de medição de desempenho que atendam o campo da segurança pública.

Do ponto de vista acadêmico, a dissertação trouxe a perspectiva de um campo de pesquisa muito pouco explorado no Brasil e carente de pesquisas: a segurança pública. Entende-se que é possível evoluir nesse campo de pesquisa a partir das experiências relatadas pelos entrevistados, podendo ser propostos modelos de medição de desempenho que atendam as especificidades dos órgãos estudados e suas múltiplas atribuições. Como resultado teórico percebe-se que os desafios para medição de desempenho informados na literatura internacional também se manifestaram na área de segurança pública brasileira, sendo que dois deles se destacaram por terem se apresentados de maneira muito próxima de sua definição teórica, quais sejam: o constrangimento causado pela apresentação de números de medição de desempenho abaixo do esperado e uso limitado da medição de desempenho pelos cidadãos.

Quanto ao constrangimento causado pela apresentação de números de medição abaixo do esperado, é importante sempre considerar a exposição de informações sensíveis envolvidas no campo da segurança pública quando dados são publicizados, tal fato demonstra a singularidade dos órgãos estudados. Também, pondera-se que a participação dos cidadãos no tema da medição de desempenho precisa ser bem conduzida: o cidadão que usa os serviços ofertados pela segurança pública pode sofrer as consequências desses serviços ao cometer um crime, por exemplo, e se tornar alvo de investigações policiais; tal fato transforma a opinião do cidadão envolvido e necessita ser ponderada. Essas observações foram feitas pelos respondentes, o que demonstra que os três órgãos estudados possuem particularidades que devem ser analisadas pormenorizadamente.

Como limitação da dissertação, ressalta-se a complexidade do tema e a falta de uma delimitação clara do construto desempenho organizacional para os entrevistados. É possível



perceber, que apesar do tema estar sendo discutido na administração pública brasileira, ainda há muito o que se construir para que o desempenho realmente possa ser medido e suas informações possam ser aproveitadas para transformar o Estado e proporcionar melhores serviços públicos à sociedade.

REFERÊNCIAS

- Amirkhanyan, A. A., Meier, K. J., O'Toole, L. J., Dakhwe, M. A., & Janzen, S. (2021). Management and performance in us nursing homes. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(1), 33–49. <https://doi.org/10.1093/jopart/mux003>
- Ammons, D. N., & Roenigk, D. J. (2015). Performance management in local government: Is practice influenced by doctrine? *Public Performance and Management Review*, 38(3), 514–541. <https://doi.org/10.1080/15309576.2015.1006461>
- Andersen, L. B., Boesen, A., & Pedersen, L. H. (2016). Performance in Public Organizations: Clarifying the Conceptual Space. *Public Administration Review*, 76(6), 852–862. <https://doi.org/10.1111/puar.12578>
- Andrews, R., Boyne, G., & Mostafa, A. M. S. (2017). WHEN BUREAUCRACY MATTERS FOR ORGANIZATIONAL PERFORMANCE: EXPLORING THE BENEFITS OF ADMINISTRATIVE INTENSITY IN BIG AND COMPLEX ORGANIZATIONS. *Public Administration*, 95(1), 115–139. <https://doi.org/10.1111/padm.12305>
- Ballard, A. (2019). Promoting Performance Information Use Through Data Visualization: Evidence from an Experiment. *Public Performance & Management Review*, 43(1), 109–128. <https://doi.org/10.1080/15309576.2019.1592763>
- Bardin, L. (2016). *Análise de conteúdo* (70th ed.; L. A. Reto & A. Pinheiro, Eds.). São Paulo.
- Behn, R. D. (2003). Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*, 63(5), 586–606. <https://doi.org/10.1111/1540-6210.00322>
- Belardinelli, P., Bellé, N., Sicilia, M., & Steccolini, I. (2018). Framing Effects under Different Uses of Performance Information: An Experimental Study on Public Managers. *Public Administration Review*, 78(6), 841–851. <https://doi.org/10.1111/puar.12969>
- Berman, E., & Wang, X. (2000). Performance Measurement in U.S. Counties: Capacity for Reform. *Public Administration Review*, 60(5), 409–420. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00104>



- Brewer, G. A., & Selden, S. C. (2000). *Why Elephants Gallop: Assessing and Predicting Organizational Performance in Federal Agencies*. <https://surface.syr.edu/ppa/1>
- Brudney, J. L., Hebert, F. T., & Wright, D. S. (1999). Reinventing Government in the American States: Measuring and Explaining Administrative. In *Source: Public Administration Review* (Vol. 59). <https://doi.org/10.2307/977476>
- Cavalluzzo, K. S., & Ittner, C. D. (2004). Implementing performance measurement innovations: Evidence from government. *Accounting, Organizations and Society*, 29(3–4), 243–267. [https://doi.org/10.1016/S0361-3682\(03\)00013-8](https://doi.org/10.1016/S0361-3682(03)00013-8)
- Denisi, A. S., & Murphy, K. R. (2017). Performance Appraisal and Performance Management: 100 Years of Progress? *Journal of Applied Psychology*, 102(3), 421–433. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1037/apl0000085>
- DeNisi, A., & Smith, C. E. (2014). Performance Appraisal, Performance Management, and Firm-Level Performance: A Review, a Proposed Model, and New Directions for Future Research. *Academy of Management Annals*, 8(1), 127–179. <https://doi.org/10.5465/19416520.2014.873178>
- Deschamps, C. (2020). Performance management in public service organizations: can data be useful to managers even when it is flawed or gamed? *International Public Management Journal*. <https://doi.org/10.1080/10967494.2020.1863886>
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/2095101>.
- Flick, U. (2009). *Desenho de pesquisa qualitativa*. Porto Alegre: Artmed.
- George, B., Baekgaard, M., Decramer, A., Audenaert, M., & Goeminne, S. (2020). Institutional isomorphism, negativity bias and performance information use by politicians: A survey experiment. *Public Administration*, 98(1), 14–28. <https://doi.org/10.1111/padm.12390>
- Hvidman, U., & Andersen, S. C. (2013). Impact of performance management in public and private organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(1), 35–58. <https://doi.org/10.1093/jopart/mut019>
- Jacobsen, C. B., & Jakobsen, M. L. (2018). Perceived Organizational Red Tape and Organizational Performance in Public Services. *Public Administration Review*, 78(1), 24–36. <https://doi.org/10.1111/puar.12817>
- Johnsen, A. (1999). Implementation Mode and Local Government Performance Measurement: A Norwegian Experience. *Financial Accountability & Management*, 15(1), 41–66. <https://doi.org/10.1111/1468-0408.t01-1-00073> (Original work published)



- Kravchuk, R. S., & Schack, R. W. (1996). Designing Effective Performance-Measurement Systems under the Government Performance and Results Act of 1993. *Public Administration Review*, 56(4), 348. <https://doi.org/10.2307/976376>
- Lee, C. (2020). Understanding the Diverse Purposes of Performance Information use in Nonprofits: An Empirical Study of Factors Influencing the Use of Performance Measures. *Public Performance & Management Review*, 43(1), 81–108. <https://doi.org/10.1080/15309576.2019.1596136>
- March, J. G., & Sutton, R. I. (1997). Organizational Performance as a Dependent Variable. *Organization Science*, 8(6), 698–706.
- Petrovsky, N., & Ritz, A. (2010, July). Do motivated elephants gallop faster? An assessment of the effect of public service motivation on government performance at the individual and organizational levels. In International Conference on Public Service Motivation (PSM) and Public Performance in a Globalized World, Huazhong University of Science & Technology, Wuhan China. <https://boris.unibe.ch/id/eprint/3662>
- Poister, T. H., Pasha, O. Q., & Edwards, L. H. (2013). Does performance management lead to better outcomes? Evidence from the U.S. public transit industry. *Public Administration Review*, 73(4), 625–636. <https://doi.org/10.1111/puar.12076>
- Richard, P. J., Devinney, T. M., Yip, G. S., & Johnson, G. (2009). Measuring organizational performance: Towards methodological best practice. *Journal of Management*, 35(3), 718–804. <https://doi.org/10.1177/0149206308330560>
- Sanger, M. B. (2013). Does measuring performance lead to better performance? *Journal of Policy Analysis and Management*, 32(1), 185–203. <https://doi.org/10.1002/pam>
- Van den Bekerom, P., van der Voet, J., & Christensen, J. (2020). Are Citizens More Negative About Failing Service Delivery by Public Than Private Organizations? Evidence From a Large-Scale Survey Experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1–22. <https://doi.org/10.1093/jopart/muaa027>
- Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2010). Performance management in the public sector. In *Routledge* (2nd ed.). London, UK: Routledge. <https://doi.org/10.13140/2.1.2299.9682>
- Van Dooren, W., de Caluwe, C., & Lonti, Z. (2012). How to measure public administration performance: A conceptual model with applications for budgeting, human resources management, and open government. *Public Performance and Management Review*, 35(3), 489–508. <https://doi.org/10.2753/PMR1530-9576350306>
- Van Helden, G. J, Johnsen, Å., & Vakkuri, J. (2012). The life-cycle approach to performance management: Implications for public management and evaluation. *Evaluation*, 18(2), 159–175. <https://doi.org/10.1177/1356389012442978>



-
- Vogel, R., & Hattke, F. (2018). How is the Use of Performance Information Related to Performance of Public Sector Professionals? Evidence from the Field of Academic Research. *Public Performance and Management Review*, 41(2), 390–414. <https://doi.org/10.1080/15309576.2017.1400986>
- Wang, X. (2002). Assessing Performance Measurement Impact. *Public Performance & Management Review*, 26(1), 26–43. <https://doi.org/10.1080/15309576.2002.11643685>
- Yang, K., & Holzer, M. (2006). The performance-trust link: Implications for performance measurement. *Public Administration Review*, 66(1), 114–126. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00560.x>
- Yin, R. K. (2001). *Estudo de caso: planejamento e métodos* (2nd ed.; D. Grassi, Ed.). Porto Alegre: Bookman.