



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)

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

**FAZEMOS, MAS NÃO SABEMOS O QUANTO: OS DESAFIOS PARA
IMPLEMENTAR MEDIDAS DE DESEMPENHO ORGANIZACIONAL EM
SEGURANÇA PÚBLICA**

JULIANE APARECIDA BUDNHAK

BRASÍLIA – DF

2022



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)

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

JULIANE APARECIDA BUDNHAK

**FAZEMOS, MAS NÃO SABEMOS O QUANTO: OS DESAFIOS PARA
IMPLEMENTAR MEDIDAS DE DESEMPENHO ORGANIZACIONAL EM
SEGURANÇA PÚBLICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA), da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Administração Pública.

**Orientadora: Prof. Dra. Marina Figueiredo
Moreira**

BRASÍLIA – DF

2022



DISSERTAÇÃO APROVADA PELA COMISSÃO EXAMINADORA:

Profa. Dra. Marina Figueiredo Moreira

Orientadora

Prof. Dr. Adalmir de Oliveira Gomes

Membro Interno

Prof. Dr. Ricardo Corrêa Gomes

Membro Externo

Prof. Dr. Caio César de Medeiros da Costa

Suplente

BRASÍLIA – DF

2022



AGRADECIMENTOS

A Deus e a Nossa Senhora Aparecida, pela proteção e acalento nos momentos de desespero.

A minha família por ser base e sustento. E a minha mãe, por ser meu exemplo de superação e amor.

Ao Enio, pelo amor e paciência durante essa jornada. Por tantos cafés da manhã, almoços e jantares prontos para que eu pudesse estudar.

À Profa. Dra. Marina Figueiredo Moreira, por acreditar em mim quando eu mesma não acreditava. Obrigada por dividir seu conhecimento com tanta dedicação.

Aos colegas da turma pelo companheirismo e ajuda. Em especial ao Paulo Estevão e a Glaucia pela parceria em todos os momentos.

Aos professores e funcionários do MPA/PPGA/UNB pela disponibilidade em ajudar nesse caminho.

Juliane Budnhak



RESUMO

Este estudo considera que o desempenho organizacional está presente no contexto das organizações públicas e nas pesquisas teóricas em todo o mundo e objetiva mapear os desafios relacionados à implementação da medição de desempenho organizacional em três órgãos de segurança pública brasileira. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, com a realização de 16 entrevistas semiestruturadas com profissionais envolvidos na temática do desempenho organizacional. O método utilizado foi o estudo de casos múltiplos e o uso da análise de conteúdo para interpretação. Foram testadas a manifestação operacional de 8 (oito) desafios relatados na literatura internacional, buscando verificar aderência empírica e o levantamento de possíveis desafios emergentes para o campo. As evidências coletadas foram analisadas segundo o referencial teórico sobre desempenho organizacional, medição de desempenho organizacional e desafios de medição no setor público. A análise evidenciou que os desafios sugeridos pela literatura internacional são percebidos no escopo da segurança pública federal brasileira. Ademais, outros 5 (cinco) desafios emergentes para o campo são relatados: quais sejam: rotatividade da força de trabalho, falta de cultura sobre a temática, diversidade de atribuições dos órgãos, falta de recompensa do Estado pela excelência e o não reconhecimento das próprias atividades desenvolvidas por cada órgão de segurança. Adicionalmente, foram sugeridas boas práticas organizacionais para mitigar os desafios relatados pela literatura, sendo que a necessidade de capacitação dos gestores e de mudança cultural nas organizações foram citadas com destaque. Como contribuição para os estudos futuros, sugere-se a replicação da pesquisa para identificar a manifestação empírica dos desafios para medição de desempenho organizacional em outras áreas da administração pública brasileira.

Palavras-chave: desempenho organizacional, medição de desempenho, segurança pública federal, administração pública, desafios da medição de desempenho



ABSTRACT

This study considers that organizational performance is present in the context of public organizations and theoretical research around the world and aims to map the challenges related to the implementation of organizational performance measurement in three Brazilian public security agencies. This is a qualitative research with 16 semi-structured interviews with professionals involved in the theme of organizational performance. The method used was the multiple case studies and the use of its content analysis for interpretation. The operational manifestation of 8 (eight) challenges reported in the international literature were tested to verify empirical adherence and the survey of possible emerging challenges for the field. The evidence collected was analyzed according to the theoretical framework on organizational performance, organizational performance measurement, and measurement challenges in the public sector. The analysis of the evidence led to the understanding that the challenges suggested in the international literature are perceived in the scope of Brazilian federal public security and another 5 (five) emerging challenges for the field were suggested, namely: workforce turnover, lack of culture on the subject, diversity of attributions of the agencies, lack of reward from the State for excellence and the non-recognition of the activities developed by each security agency. Additionally, good organizational practices were suggested to mitigate the challenges reported in the literature, and the need for training of managers and cultural change in organizations were highlighted. As a contribution to future studies, the empirical manifestation of the challenges for measuring organizational performance in federal public security agencies enables the expansion of the research to other public agencies in Brazil.

Keywords: organizational performance, performance measurement, federal public safety, public administration, performance measurement challenges



LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Número de resultados e número de artigos selecionados por base de dados.....	36
Tabela 2. Número de artigos selecionados por periódicos e qualificação Capes/JCR.....	37
Tabela 3. Variáveis, categorias e resultados da análise bibliográfica.....	38
Tabela 4. Principais objetos de estudo.....	42
Tabela 5: Número de resultados e número de artigos brasileiros selecionados por base de dados.....	62
Tabela 6: Número de artigos em português selecionados por periódicos e qualificação Capes.....	62
Tabela 7: Caracterização dos participantes das entrevistas.....	74



LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Definição teórico-conceitual dos desafios associados à medição de desempenho organizacional.....	33
Quadro 2. Objeto de estudo, autores e variável teórica envolvida no artigo.....	40
Quadro 3. Temas abordados no roteiro das entrevistas semiestruturadas.....	77
Quadro 4: Conhecimento dos entrevistados sobre o tema desempenho organizacional.....	81
Quadro 5: Conhecimento dos entrevistados sobre o tema medição de desempenho organizacional.....	88
Quadro 6: Análise do desafio denominado ambiguidade da meta.....	102
Quadro 7: Sugestões para mitigar o desafio denominado ambiguidade da meta.....	106
Quadro 8: Análise do desafio denominado falta de capacidade de gestão.....	109
Quadro 9: Sugestões para mitigar o desafio denominado falta de capacidade de gestão.....	116
Quadro 10: Análise do desafio denominado indicadores de desempenho vagos e não confiáveis.....	116
Quadro 11: Sugestões para mitigar o desafio indicadores de desempenho vagos e não confiáveis.....	121
Quadro 12: Análise do desafio denominado constrangimento.....	124
Quadro 13: Motivos para exposição ou não dos dados de desempenho abaixo do esperado.....	126
Quadro 14: Análise do desafio denominado resistência organizacional.....	130
Quadro 15: Sugestões para mitigar o desafio resistência organizacional.....	135
Quadro 16: Análise do desafio denominado dificuldades de visualização e interpretação dos dados apresentados.....	137
Quadro 17: Sugestões para mitigar o desafio dificuldades de visualização e interpretação dos dados apresentados.....	142
Quadro 18: Análise do desafio denominado isomorfismo institucional.....	144
Quadro 19: Observações importantes sobre o desafio denominado isomorfismo.....	149
Quadro 20: Análise do desafio denominado uso limitado da medição de desempenho pelos cidadãos.....	151



Quadro 21: Sugestões para mitigar o desafio uso limitado da medição de desempenho pelos cidadãos.....	154
Quadro 22: Análise dos desafios emergentes e críticos na organização.....	157
Quadro 23: Manifestação empírica dos desafios teóricos.....	162



LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABM	– <i>Activity Based Management</i>
AGU	– Advocacia Geral da União
ANOVA	– Análise de Variância
ANTAC	– Associação Nacional de Tecnologia no Ambiente Construído
BI	– <i>Business Intelligence</i>
BSC	– <i>Balanced Scorecard Card</i>
DG	– Diretor-Geral
DEA	– Análise Envoltória de Dados
Depen	– Departamento Penitenciário Nacional
DPF	– Departamento de Polícia Federal
DPRF	– Departamento de Polícia Rodoviária Federal
EUA	– Estados Unidos da América
GC	– Gestão por Competências
GPRA	– <i>Government Performance and Results Act of 1993</i>
INCA	– Instituto Nacional do Câncer
IPEC	– Instituto de Pesquisa Clínica Evandro Chagas
JTPA	– <i>Job Training Partnership Act</i>
LAI	– Lei de Acesso à Informação
LOG	– Logica de Governança
MJSP	– Ministério da Justiça e Segurança Pública
NASP	– <i>National Administrative Studies Project</i>
NASP-III	– <i>National Administrative Studies Project III</i>
NASP-IV	– <i>National Administrative Studies Project IV</i>
NGP	– Nova Gestão Pública
NPM	– <i>New Public Management</i>
OCDE	– Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	– Organização das Nações Unidas
PART	– <i>Program Assessment Rating Tool</i>
Pntrans	– Plano Nacional de Redução de Mortes e Lesões no Trânsito
PF	– Polícia Federal
PRF	– Polícia Rodoviária Federal
PSA	– <i>Public Service Agreement</i>
RFB	– Receita Federal do Brasil
SEI	– Sistema Eletrônico de Informações
SIC	– Serviço de Informação ao Cidadão
Spell	– <i>Scientific Periodicals Electronic Library</i>
TCU	– Tribunal de Contas da União
TI	– Tecnologia da Informação
TIC	– Tecnologia da Informação e Conhecimento
UFC	– Universidade Federal do Ceará



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	13
1.1 Pergunta de esquisa.....	17
1.2 Objetivo geral.....	17
1.3 Objetivos específicos.....	18
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	19
2.1 Desempenho organizacional.....	19
2.2 Avaliação de desempenho.....	23
2.3 Gestão de desempenho.....	26
2.4 Medição de desempenho.....	28
2.5 Desempenho organizacional em organizações públicas: revisão sistemática da literatura e produção recente.....	35
2.5.1 <i>Desempenho organizacional</i>	43
2.5.2 <i>Medição de desempenho</i>	48
2.5.3 <i>Uso das informações de desempenho</i>	50
2.5.4 <i>Gestão de desempenho ou gestão do desempenho</i>	52
2.5.5 <i>Sistemas de gestão de desempenho</i>	54
2.5.6 <i>Demais objetos de estudos relacionados ao desempenho organizacional</i>	55
2.6 Desempenho organizacional em organizações públicas – literatura nacional.....	61
3. MÉTODOS.....	70
3.1 Tipo de pesquisa.....	70
3.2 Método de pesquisa.....	71
3.3 Coleta de evidências.....	71
3.4 Caracterização dos participantes do estudo.....	73
3.5 Procedimentos de coleta de evidências e relatos.....	74
3.6 Procedimentos de análise de evidências.....	79
4. ANÁLISE DE EVIDÊNCIAS.....	80



4.1 Bloco 1: conhecimento dos entrevistados sobre o tema desempenho organizacional.....	80
4.2 Bloco II - identificação com a temática medição de desempenho organizacional.....	87
4.3 Bloco III - desafios associados à medição de desempenho organizacional.....	100
4.3.1 <i>Análise do desafio denominado ambiguidade da meta.....</i>	<i>101</i>
4.3.2 <i>Análise do desafio denominado falta de capacidade de gestão.....</i>	<i>108</i>
4.3.3 <i>Análise do desafio denominado indicadores vagos e não confiáveis.....</i>	<i>115</i>
4.3.4 <i>Análise do desafio denominado constrangimento.....</i>	<i>123</i>
4.3.5 <i>Análise do desafio resistência organizacional.....</i>	<i>128</i>
4.3.6 <i>Análise do desafio denominado dificuldades de visualização e interpretação dos dados apresentados.....</i>	<i>135</i>
4.3.7 <i>Análise do desafio intitulado isomorfismo institucional.....</i>	<i>143</i>
4.3.8 <i>Análise do desafio intitulado uso limitado da medição de desempenho pelos cidadãos.....</i>	<i>150</i>
4.3.9 <i>Análise dos desafios emergentes e críticos nas organizações.....</i>	<i>156</i>
4.4 <i>Diagnóstico organizacional e boas práticas a serem perseguidas.....</i>	<i>166</i>
5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	170
REFERÊNCIAS.....	174
APÊNDICES.....	189
APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS.....	189



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 confundir 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), and 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 presente dissertação tem 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, esta dissertação pretende 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. Busca-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.

Para tanto, realiza-se 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, 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;
- d) Desenvolver diagnósticos organizacionais para os gestores contendo alternativas úteis para a superação dos desafios relatados pelos órgãos.



2. REFERENCIAL TEÓRICO

Nesse capítulo, são expostas concepções teóricas sobre os fenômenos e os objetos que se relacionam com o construto “desempenho organizacional” dentro do contexto da pesquisa sugerida: desafios dos gestores na medição de desempenho em órgãos de segurança pública federal.

2.1 Desempenho organizacional

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.

O conceito de desempenho organizacional é uma questão extraordinariamente aberta, visto que é um construto tão comum na pesquisa em administração que sua estrutura e sua definição dificilmente são claramente estabelecidas (Kirby, 2005; Richard et al., 2009). Em pesquisa realizada por Richard et al. (2009), reexaminando o trabalho de March e Sutton (1997) – esses últimos haviam avaliado mais de 3 anos de publicação de revistas sobre o tema - e incluindo mais 2 periódicos, foram localizados 213 documentos que incluíam uma variável de desempenho, e observadas 207 medidas diferentes de desempenho. Isso reforça a falta de clareza na definição teórica e ausência de consistência metodológica na elaboração do construto.

Na concepção de Richard et al. (2009) o desempenho organizacional engloba três áreas de resultados de uma empresa: desempenho financeiro, desempenho de mercado do produto e retorno para o acionista. Já para Hansen e Wernerfelt (1989) o construto se distingue da efetividade organizacional, por essa última ser mais ampla e buscar relacionar resultados além da avaliação econômica.

Para Hamann, Schiemann, Bellora e Guenther (2013), existem duas correntes de pesquisa sobre os determinantes do desempenho organizacional. Uma baseada na tradição econômica com ênfase na importância dos fatores do mercado externo. E outra, alicerçada no



paradigma comportamental e sociológico, analisando os fatores organizacionais e sua adequação ao ambiente como determinantes do sucesso de uma organização.

DeNisi e Smith (2014) definem o construto desempenho organizacional como um fenômeno em que algumas organizações são mais bem-sucedidas em comparação a outras. Seu estudo concluiu que há 4 dimensões de desempenho organizacional: crescimento, desempenho do mercado de ações, rentabilidade e liquidez; ignorando qualquer medida que não seja financeira.

No entanto, para Venkatraman e Ramanujam (1986), as pesquisas de desempenho organizacional com medidas econômicas e financeiras tradicionais devem incluir uma visão ampliada de desempenho em vários níveis - como impacto social, sustentabilidade ambiental, bem-estar dos funcionários, satisfação de clientes, entre outras.

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).

Andersen et al. (2016) informam que não existe um consenso sobre o conceito de desempenho em organizações públicas, apesar das importantes contribuições que foram realizadas nos últimos anos. Surgiram modelos como o 3E: centrado na economia (custos de produção para um determinado produto), eficiência (custo por unidade de produção) e eficácia (alcance de objetivos formais); e o modelo IOO: que examina a sequência de entradas, saídas e resultados, onde as entradas são comparáveis à economia no modelo 3E; entretanto, esses modelos foram concebidos a partir da gestão de empresas privadas e, conseqüentemente, não



analisam os aspectos peculiares do desempenho em organizações públicas (Andersen et al., 2016; Boyne, 2003).

Para as organizações públicas surgem diferentes dimensões de desempenho: os resultados democráticos; os diferentes atores interessados em avaliar o desempenho, como a sociedade; e as diferentes fontes e tipos de dados que podem ser analisados (Andersen et al., 2016; George, Walker & Monster, 2019; Walker & Andrews, 2015; Walker, Andrews, Boyne, Meier & O’Toole, 2010). Além disso, emergem preocupações mais abrangentes sobre a governança das organizações públicas, o que pressupõe que dimensões como responsabilidade, probidade e respeito aos direitos humanos devem estar envolvidas no contexto de desempenho (Walker, Lee, James, & Ho, 2018).

As percepções dos cidadãos quanto ao desempenho organizacional são cruciais para uma democracia representativa, sendo este termo usado para o argumento de que as organizações públicas devem se parecer com a população que atendem. Para os autores existem razões para supor que as burocracias representativas podem estar diretamente ligadas a um desempenho superior ou, pelo menos, podem fornecer argumentos para os gerentes usarem a representação para melhorar o desempenho (Andrews, Boyne, Meier, O’Toole & Walker, 2005).

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.

No entanto, por mais que a medição de desempenho seja onipresente nas organizações públicas, os gerentes ainda se esforçam para desembaraçar todo o potencial das informações de desempenho e contribuir para o aumento do desempenho organizacional. Um dos motivos é que o fornecimento de dados de desempenho de qualidade para os gestores é um processo complicado para grandes organizações públicas, já que grandes bancos de dados são associados a dados de baixa qualidade (Deschamps, 2020; Watts, Shankaranarayanan & Even, 2009)

Conforme Van Thiel e Leeuw (2002) mais conhecimento sobre o comportamento organizacional, a influência das instituições e as características do setor público no uso de indicadores de desempenho podem ajudar a realmente alcançar as vantagens projetadas pelos indicadores de desempenho no domínio público.

2.2 Avaliação de desempenho

A avaliação de desempenho tem interessado o ambiente acadêmico e profissional há centenas de anos, remontando à China antiga, segundo Denisi e Murphy (2017). Para os autores, a avaliação de desempenho individual refere-se a um processo formal, em que os funcionários são avaliados por um supervisor, que avalia um conjunto de dimensões atribuindo uma pontuação. Como consequência, a organização usa essa avaliação, normalmente, para justificar diversas decisões relativas ao funcionário avaliado.

O estudo da avaliação de desempenho tem início com os trabalhos de Thorndike (1920) e Rugg (1921), que criaram um ambiente propício para mais de 50 anos de pesquisas em avaliação de desempenho ao questionar as classificações em escalas de comparação usadas na



época. Para Rugg (1921), as escalas de avaliação foram sugeridas por Elliot em 1910, por meio de uma estrutura com algumas centenas de características às quais foram atribuídas pesos ou créditos. Thorndike (1920) informava sobre um estudo realizado, em 1915, com funcionários de corporações industriais usando um plano de classificação oficial do professor Walter Dill Scott, em que as avaliações foram afetadas por uma tendência constante, conhecida como “erro de halo”. Esse mesmo modelo de classificação foi usado pelo Exército Americano durante a Primeira Guerra Mundial (Denisi & Murphy, 2017).

Knauff (1948) incorporou a noção do uso de listas de verificação ponderadas para realizar as avaliações de desempenho. O maior desenvolvimento no campo das listas de verificação foi a inclusão da técnica de incidentes críticos introduzida por Flanagan (1954). Essa técnica foi muito discutida durante os anos de 1950 e 1960, o que levou ao desenvolvimento de escalas de observação comportamental e, durante o período de 1920 a 1970 foi desenvolvida a tríade das medidas de erro do avaliador: medidas de halo, leniência ou severidade e tendência central ou restrição de alcance (Denisi & Murphy, 2017).

Entretanto, Landy e Farr (1980) questionaram o método de escalas para a avaliação de desempenho, sugerindo a natureza improdutiva dos estudos em formato de escala, método que havia se tornado universal, visto a dificuldade de obter índices objetivos de desempenho e a presença de vários tipos de erros sistemáticos e aleatórios, assim solicitaram uma moratória na pesquisa relacionado a esse modelo: “...Infelizmente, perceber a importância da medição de desempenho e realmente medir o desempenho com precisão são duas questões diferentes” (Landy & Farr, 1980, p. 72, tradução nossa).

Para Ilgen, Barnes-Farrell e McKellin (1993), o trabalho de Landy e Farr, em 1980, transformou a literatura sobre avaliação de desempenho, antes focada no desenvolvimento de escalas e no treinamento do avaliador para uma compreensão maior - do avaliador como um



tomador de decisões que processa pistas sociais, ou seja, sobre como se comportam os processos cognitivos envolvidos na avaliação de desempenho. A partir de 1990, houve uma diminuição substancial na notoriedade de estudos sobre os processos cognitivos, já que crescia a preocupação do efeito desses processos para a prática de avaliação de desempenho organizacional (Denisi & Murphy, 2017).

Quanto ao setor público, para Van Thiel e Leeuw (2002), as reformas administrativas das décadas de 1980 e 1990 provocaram um aumento do uso da avaliação de desempenho. Esse acréscimo teve várias consequências, como a pressão pela medição excessiva e insuficiente, ameaçando a percepção do próprio desempenho. Os sistemas de avaliação de desempenho devem considerar as particularidades das entidades públicas, sendo imprescindível o uso de indicadores múltiplos. Nesse setor, é fundamental que a avaliação faça referências a diversos aspectos da implementação de políticas públicas, tanto tangíveis como não tangíveis, e ocorra a representação de todas as partes interessadas, como políticos, gestores, fornecedores e sociedade.

Conforme Ilgen, Barnes-Farrell e McKellin (1993) e Denisi e Murphy (2017), as pesquisas anteriores foram importantes para o conhecimento teórico sobre como o desempenho é julgado, trazendo recomendações úteis para melhorar a avaliação de desempenho organizacional.

Vê-se que o processo de avaliação de desempenho, normalmente, é o primeiro contato dos servidores e dos gestores públicos com o tema desempenho em organizações públicas brasileiras. Mas o tema tem maiores desdobramentos, como a gestão de desempenho.



2.3. Gestão de desempenho

A gestão de desempenho é uma expressão relativamente recente, e faz referência a uma pluralidade de atividades, políticas, procedimentos e intervenções que buscam ajudar os funcionários a aprimorar o desempenho individual. Os programas de gestão de desempenho usam a avaliação de desempenho como ponto de partida, mas incorporam outras ferramentas para melhorar o desempenho individual alinhado com os objetivos estratégicos, tendo como propósito final melhorar o desempenho da empresa. Algumas dessas ferramentas utilizadas são *feedbacks*, instituição de metas, capacitações e sistemas de recompensas (Aguinis & Pierce, 2008).

Para Heinrich (2002) a gestão de desempenho é uma ferramenta que auxilia a melhora do desempenho organizacional por possuir foco no alinhamento estratégico. Quanto à esfera do serviço público, a gestão de desempenho tem como objetivo principal aprimorar a gestão pública, conforme Heinrich (2002):

A infinidade de expressões idiomáticas e acrônimos para iniciativas de gestão de desempenho - planejamento, programação e orçamento, orçamento baseado em desempenho, pagamento por desempenho, planejamento de desempenho, sistema de desempenho organizacional total, gerenciamento por objetivos e muito mais - impede uma compreensão fácil de como e porque medimos o desempenho do setor público. Ainda assim, como concepções, projetos e metodologias para medição de desempenho continuam a evoluir, um único propósito central dessas iniciativas tem sido imutável: melhorar a gestão pública e os resultados do programa. (p. 712, tradução nossa)

Corroborando com o ponto de vista acima, Ammons e Roenigk (2015) reforçam que a doutrina de gestão de desempenho foi influenciada por diversas escolas de pensamento,



principalmente pelos fundamentos da *NPM*, como também iniciativas nomeadas de reinvenção do governo, gerenciamento de resultados e gerenciamento para resultados. Segundo esses autores, os fundamentos da doutrina de gestão de desempenho perpassam pela clareza de objetivos, disponibilidade e uso de informações de desempenho relevantes e acionáveis, destaque maior aos resultados do que nos procedimentos, engajamentos dos gestores e principais executivos na gestão do desempenho, autoridade de decisão delegada, flexibilidade gerencial no uso de recursos financeiros e humanos aliada à responsabilidade pelos resultados. Portanto, exige-se uma mistura de centralização e descentralização: a última surge na prerrogativa de ampla discricionariedade aos funcionários dos órgãos para implementar as melhores decisões quanto a atividades operacionais e técnicas; a primeira manifesta-se na proporção em que os gestores de alto escalão promovem objetivos e valores organizacionais e monitoram o desempenho das unidades subordinadas.

Para DeNisi e Smith (2014), ao longo das últimas décadas, ficou clara uma sofisticação das ferramentas de gestão de desempenho. Entre os anos de 1960 e 1970 os esforços iniciais de medição de desempenho eram mais internos à organização e, portanto, focados no processo. A partir de 1980 a gestão de desempenho passou por uma transformação com a adoção de técnicas estatísticas para medição de desempenho de programas. Conseqüentemente as avaliações quantitativas de programas governamentais cresceram aproveitando o maior número de dados coletados e a disponibilidades para análise.

O Congresso Americano criou, em 1993, a lei chamada *Government Performance and Results Act of 1993 (GPRA)* exigindo uso de sistemas de desempenho semelhantes a um modelo que já vinha sendo usado desde 1982 chamado *Job Training Partnership Act (JTPA)* e, que nos anos 2000, foi substituído pelo *Workforce Investment Act*. O programa *JTPA* foi desenvolvido com propósitos e metas claramente definidos para medir o desempenho. Esses sistemas de



padrão de desempenho buscam motivar a atuação burocrática, recompensando agências do governo por resultados de curto prazo e são percebidos como uma possível solução para melhorar a eficiência do governo (Heckman, Heinrich, & Smith, 2002). Na Inglaterra e País de Gales, segundo Boyne (2002), relatórios estatísticos focados em declarar contas anuais eram comuns há mais de um século, no entanto, ocorreu uma transformação significativa com a publicação da *Land Act* e do *Local Government Planning* em 1980, ocorrendo uma exigência do governo central quanto à publicação de relatórios anuais de desempenho pelas autoridades locais. Entretanto, o foco ainda era concentrado nas informações financeiras, o que provocou a edição de uma nova norma nomeada *Local Government Act* em 1992, que cobrava a publicação e a comparação dos indicadores de desempenho.

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).

Sendo assim, podemos entender que a efetividade da gestão de desempenho decorre da avaliação e da mediação de desempenho em diversos níveis dentro da organização.

2.4 Medição de desempenho

A medição de desempenho é uma ferramenta de monitoramento que integra a identificação de medidas quantitativas de desempenho conectadas ao planejamento e aos objetivos estratégicos; estabelecendo e monitorando as metas de desempenho e usando os dados para uma avaliação contínua da organização (Poister, Pasha, & Edwards, 2013).



A medição de desempenho tem sido tema de grande interesse desde 1980, demonstrando a importância dessa ferramenta para as organizações governamentais (Kravchuk & Schack, 1996). A partir da década de 1990 ocorreu uma reinvenção e um aumento de pesquisa principalmente sobre o uso da satisfação do cliente ou qualidade do serviço como uma medida de desempenho (Charbonneau & Riccucci, 2008).

Nos Estados Unidos da América (EUA), a medição de desempenho foi legitimada como essencial para gestão e responsabilidade das agências federais por meio da *Government Performance and Results Act of 1993 (GPRA)*, uma lei pública que exige que todos os departamentos e agências federais criem planos estratégicos de cinco anos vinculados a resultados mensuráveis por meio de planos de desempenho anuais (Kravchuk & Schack, 1996)

Para DeNisi e Pritchard (2006) uma grande parcela da pesquisa sobre avaliação concentra-se no desenvolvimento de medidas de desempenho mais confiáveis e validadas, sendo que essas medidas são consideradas uma etapa no processo de uso de avaliações para melhorar o desempenho. A medição de desempenho é uma maneira de aumentar o foco nos resultados e no valor e não um fim si mesmo, sendo um elemento de monitoramento e avaliação com a finalidade de melhorar o desempenho organizacional (Dimitrijevska-Markoski & French, 2019; Poister, Pasha, & Edwards, 2013).

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.

Segundo Poister (2010):



...organizações públicas grandes e complexas geralmente mantêm uma ampla variedade de sistemas de medição de desempenho em diferentes níveis e em diferentes partes da organização. É provável que esses sistemas se concentrem em diferentes programas ou processos, atendam a diferentes propósitos e sejam orientados para as necessidades de diferentes públicos ou usuários pretendidos. Assim, a medição de desempenho e, espera-se, a gestão de desempenho são processos contínuos em todos os níveis e em vários aplicativos, e são muito mais abrangentes e difundidos do que sistemas de planejamento e gestão estratégica. (p. 251, tradução nossa)

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 séria de interpretações diferentes.	Van Helden et al. (2012); Noordegraaf e Abma (2003) Chun e 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 e 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 e Ittner (2004) Van Dooren, de Caluwe, e 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. 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)
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 e Ittner (2004) Berman e 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 e Ittner (2004)
7) isomorfismo institucional	As 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 e Goeminne (2020) (DiMaggio e 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 e Holzer (2006)

Fonte: Elaborado pela autora a partir das pesquisas realizadas.



2.5 Desempenho organizacional em organizações públicas: revisão sistemática da literatura e produção recente

Para a composição do Referencial teórico sobre desempenho organizacional, iniciou-se esta pesquisa com o levantamento da literatura recente para o tema. Assim, nesta seção descrevem-se os procedimentos.

A revisão sistemática da literatura foi realizada no período de agosto a novembro de 2020, em quatro bases de dados, quais sejam: *Google Scholar*, *Scientific Periodicals Electronic Library (Spell)*, *Jstor* e *ProQuest*. Em todos os casos os períodos pesquisados foram os últimos 10 anos, ou seja, de 2010 a 2020.

A primeira pesquisa realizada foi no *Google Scholar*, foi usado o campo de busca “*allintitle*”, e as seguintes combinações de palavras-chaves: “desempenho + organizações + públicas”, “desempenho + organizacional + público” e “*organizational performance + public organization*”. O buscador trouxe como resposta 46 documentos.

A segunda busca foi feita por meio do *Scientific Periodicals Electronic Library (Spell)*, usando o campo “resumo”, e duas combinações de palavras-chaves: “desempenho organizações públicas” e “desempenho organizacional público”, o resultado foram 73 documentos.

A terceira investigação foi por meio da base *Jstor*, usando como filtro o campo “*articles*” e com duas combinações de palavras-chave, com os mesmos dados da pesquisa realizada na base *Spell* ocorreram 86 resultados. Como o uso de “*organizational performance + public organization*” o retorno foi de 80 documentos.

A última pesquisa foi efetuada na base *ProQuest*, utilizando como filtro “periódicos acadêmicos” e usando os mesmos 3 (três) conjuntos de palavras-chaves da pesquisa na *Jstor*, como resultado 30 documentos na pesquisa em português e 60 para a pesquisa em língua



inglesa. Nesse buscador optou-se por mais uma tentativa de busca por “*challenges in the implementation of performance measurement*”, no entanto, o resultado foi irrisório: apenas 4 (quatro) artigos.

Após essa primeira pesquisa, foram excluídos os documentos repetidos e realizada uma consulta individual aos resultados, para verificação quanto a relevância dos documentos resultantes para o tema da pesquisa proposto. A métrica usada para corte foi o período ter qualificação *Qualis* Capes A1, Fator de Impacto (*Journal Impact Factor – JCR [Clarivate Analytics]*) maior que 1,5 ou fator *H-Scopus* maior que 24, conforme o documento “Considerações sobre *Qualis* Periódicos” da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior do Ministério da Educação (Capes).

A tabela 1 traz um resumo do número de artigos selecionados por base de dados, após as verificações citadas.

Tabela 1: Número de resultados e número de artigos selecionados por base de dados.

Site de busca	Número de resultados	Número de artigos selecionados
<i>Google Scholar</i>	46	0
<i>Spell</i>	73	0
<i>Jstor</i>	166	48
<i>Proquest</i>	94	17
Total	379	65

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados da revisão bibliográfica.

Em relação aos resultados do *Google Scholar*, não foram selecionados artigos, já que a grande maioria se tratava de monografias, teses, dissertações, artigos não pontuados pela Capes ou com baixa pontuação e repetidos. Somente 1 (um) artigo possui qualificação A1, no entanto não trata do construto proposto nessa pesquisa. Quanto a base *Spell* nenhum dos resultados possuía qualificação Capes A1.



Os 3 (três) periódicos com o maior número de artigos selecionados foram: *Public Administration Review*, com 16 artigos e JCR 4,063; *Journal of Public Administration Research and Theory*, com 13 artigos e JCR 3,289; e, *Public Performance & Management Review* com 10 artigos e JCR 1,510. A tabela 2 traz maiores informações sobre os artigos e periódicos.

Tabela 2: Número de artigos selecionados por periódicos e qualificação *Capes/JCR*.

Nome do periódico	Número de artigos selecionados	Classificação <i>Qualis Capes/JCR</i>
<i>Academy Of Management Perspectives</i>	1	5,073
<i>Accounting, Auditing & Accountability Journal</i>	1	A1
<i>Baltic Journal Of Management</i>	1	1,719
<i>European Business Review</i>	1	A1
<i>European Political Science Review</i>	1	2,327
<i>Evaluation and Program Planning</i>	1	1,519
<i>International Journal for Equity in Health</i>	1	2,595
<i>International Public Management Journal</i>	1	1,672
<i>International Review of Administrative Sciences</i>	1	2,129
<i>Journal Of Business Ethics</i>	1	4,141
<i>Journal Of International Business Studies</i>	1	9,158
<i>Journal of Policy Analysis and Management</i>	2	5,018
<i>Journal of Public Administration Research and Theory</i>	13	3,289
<i>Journal Of Public Policy</i>	1	1,750
<i>Management Decision</i>	1	2,723
<i>Organization Science</i>	2	2,782
<i>Public Administration Review</i>	16	4,063
<i>Public Management Review</i>	2	4,221
<i>Public Performance & Management Review</i>	10	1,510
<i>Review Of Public Personnel Administration</i>	1	2,837
<i>Small Bus Econ</i>	1	4,803
<i>Social Indicators Research</i>	1	1,874
<i>Strategic Management Journal</i>	2	5,463
<i>The American Economic Review</i>	1	A1
<i>The American Review of Public Administration</i>	1	2,168

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados da revisão bibliográfica.

Pelos dados apresentados na tabela 2, três periódicos se destacaram em relação ao número de artigos selecionados: *Public Administration Review* (16 artigos – 24,62%), jornal oficial da *American Society of Public Administration* com foco na pesquisa, teoria e prática da administração pública há 75 anos; *Journal of Public Administration Research and Theory* (13 artigos – 20%), jornal oficial da *Public Management Research Association* (associação



acadêmica sem fins lucrativos que reúne estudiosos de gestão público nos EUA e em todo o mundo) e; *Public Performance & Management Review* (10 artigos – 6,5%), revista acadêmica com ênfase no gerenciamento de organizações e agências públicas e sem fins lucrativas, criada em 1975. O rigor da seleção dos melhores periódicos almeja trazer consistência teórica à pesquisa pretendida.

Os 65 artigos selecionados são em língua inglesa, a aplicação principal foi a esfera pública, a natureza dos dados foi prioritariamente quantitativa, e o EUA o país com maior número de organizações estudadas, seguido de países da Europa com 17 artigos, conforme Tabela 3.

Tabela 3: Variáveis, categorias e resultados da análise bibliográfica

Variáveis Demográficas	Categorias	Quantidade de artigos
Ano de publicação do artigo	Verificado no artigo	2010 a 2019
Esfera de aplicação do estudo	1 = pública	56
	2 = privada	7
	3 = misto	2
Países ou regiões de estudo	1 = EUA	29
	2 = Inglaterra	4
	3 = Dinamarca	3
	4 = Holanda	2
	5 = países da OCDE	2
	6 = África do Sul	2
	7 = Reino Unido	1
	8 = Irlanda	1
	9 = países da União Europeia	1
	10 = Suécia	1



	11 = Bélgica e Noruega	1
	12 = Itália	1
	13 = Polônia	1
	14 = Maurício	1
	15 = Gana	1
	16 = Correia do Sul	1
	17 = Não se aplica	13
Áreas econômicas	1 = governo e programas	37
	2 = educação	11
	3 = demais	5
	4 = não se aplica	12
Variáveis Metodológicas	Categorias	Quantidade de artigos
Natureza da Pesquisa	1 = teórico	11
	2 = empírico	54
Natureza dos Dados	1 = qualitativa	19
	2 = quantitativa	42
	3 = quali/quantitativa	4
	4 = não se aplica	0
Método	1 = estudo de caso	49
	2 = pesquisa bibliográfica	7
	3 = <i>survey</i>	2
	4 = outros métodos	7
Variáveis Teóricas	Categorias	Quantidade de Artigos
T 1 – Discute temas relacionados ao construto desempenho organizacional?	1 = sim	65
	2 = não	0

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados da revisão bibliográfica.



Os resultados mostram que os trabalhos coletados são, em maioria, de natureza quantitativa (42 artigos – 64,6%), seguido pela pesquisa qualitativa (19 artigos – 29,23%) e mista (4 artigos – 6,17%). A predominância são estudos que envolvem organizações dos EUA (44,62%), e países da Europa (26,15%), demonstrando que não há produção significativa internacionalmente sobre o construto que tragam informações do Brasil, por isso a importância da proposição desse tema de pesquisa. Um dado importante é que os artigos evidenciam governo e programas governamentais (56,92%), e a educação (16,92%), mostrando a importância do tema para as organizações públicas em todo o mundo.

Os 65 artigos discutem temas relacionados ao construto desempenho organizacional, no entanto, ocorrem variações do objeto de estudos principal dos artigos, conforme quadro 2.

Quadro 2. Objeto de estudo, autores e variável teórica envolvida no artigo.

Objeto principal do estudo	Números de artigos	Autores	Variáveis teóricas abordadas em cada artigo.
Desempenho organizacional	21	Boyne e Walker (2010)	estratégia organizacional
		Kim (2010)	teoria da expectativa
		Kim (2010)	empreendedorismo público
		Jin e Drozdenko (2010)	teorias organizacionais
		Andrews et al. (2011)	publicidade organizacional
		Boyne et al. (2011)	efeitos da rotatividade gerencial
		Stazyk e Goerdel (2011)	teoria da contingência
		Nicholson-Crotty et al. (2012)	governança e sindicalismo público
		Walker (2013)	gestão estratégica
		Shaw et al. (2013)	teoria baseada em recursos
		Jung & Kim (2014)	estruturalismo organizacional
		Vermeeren, Kuipers e Steijn (2014)	gestão de recursos humanos / estilo de liderança
		Wynen, Verhoest e Rübeksen (2014)	autonomia gerencial / descentralização hierárquica
		Ahlbäck Öberg e Bringselius (2015)	novo gerencialismo - profissionalismo organizacional
		Kearney e Morris (2015)	empreendedorismo e renovação estratégica
		Martinez, Beaulieu, Gibbons, Pronovost e Wang (2015)	cultura organizacional
		Oyewobi, Windapo, Rotimi e Jimoh (2016)	estratégia competitiva
Park, Lee e Kim (2016)	gestão participativa, cultura inovadora		
Ford e Andersson (2017)	nova gestão pública		



		Jacobsen e Jakobsen (2018)	burocracia organizacional
		Ryu (2017)	capital social
Medição de desempenho	7	Micheli e Neely (2010)	medição de desempenho
		Jung (2011)	abordagem de metas
		Woolum (2011)	participação cidadã
		Hood (2012)	gestão pública por números
		Meier e O'toole (2013)	teoria da medição
		Sanger (2013)	medição de desempenho
		Marra (2018)	nova teoria da governança
		Uso das informações de desempenho	7
Schmidle (2011)	gestão do desempenho público		
Moynihan, Pandey e Wright (2012)	liderança transformacional		
Moynihan e Hawes (2012)	ambiente organizacional		
Moynihan e Lavertu (2012)	teoria da organização		
Lavertu e Moynihan (2013)	teoria da implementação - liderança		
Rabovsky (2014)	gestão de desempenho		
Gestão de/do desempenho	5	Poister (2010)	gestão estratégica
		Ohemeng (2011)	teoria institucional
		Hvidman e Andersen (2013)	modelos de gestão de organizações públicas e privadas
		Nielsen (2014)	autoridade gerencial
		Gerrish (2016)	impactos da gestão de desempenho
Sistemas de gestão de desempenho	4	Eremin, Wolf e Woodard (2010)	avalição de desempenho/viés sistêmico
		Newcomer e Caudle (2011)	gestão de desempenho
		Nxumalo, Goudge, Gilson e Eyles (2018)	governança
		Teeroovengadum, Nunkoo e Dulloo (2019)	teoria baseada em recursos / teoria institucional
Desempenho da empresa	4	Dezső e Ross (2012)	representação feminina na alta administração
		Volberda, Van Der Weerd, Verwaal, Stienstra e Verdu, (2012)	teoria da contingência e institucional
		Brouthers (2013)	teoria dos custos de transação
		Teece (2014)	gestão estratégica - estrutura de capacidades dinâmicas
Sistemas de medição de desempenho	3	Heinrich e Marschke (2010)	modelo do agente principal
		Van Dooren, de Caluwe e Lonti (2012)	desempenho do governo
		Jung (2014a)	teoria do estabelecimento de metas
Desempenho governamental	2	Brewer e Walker (2010)	teoria da gestão pública - burocracia
		Lynn e Robichau (2013)	desempenho do governo
Desempenho individual e organizacional	2	Paarlberg e Lavigna (2010)	teoria da liderança transformacional
		Jung (2012)	teoria do estabelecimento de metas
Desempenho do serviço público	1	Walker, Brewer, Boyne e Avellaneda (2011)	teoria da orientação para o mercado
Desempenho operacional	1	Wu, Huang e Pan (2014)	teoria do crescimento endógeno



Estratégias de gestão de desempenho	1	Rabovsky (2014)	gestão de desempenho/uso das informações de desempenho
Gestão de desempenho do setor público	1	Van Helden e Reichard, (2019)	controle de gestão
Metas Organizacionais	1	Moynihan et al. (2011)	teoria da ambiguidade das metas
Regimes de desempenho	1	Jung (2014b)	governança contemporânea
Resultados Organizacionais	1	Cho e Ringquist (2011)	atividades gerenciais
Risco – desempenho	1	Lehman, Hahn, Ramanujam e Alge (2011)	modelo de mudança de foco de atenção da tomada de risco organizacional
Sistemas de metas de desempenho	1	James e Nakamura (2015)	controle de sistemas de metas de desempenho compartilhadas
Uso da medição de desempenho	1	Dobija, Górska, Grossi e Strzelczyk (2019)	teoria neoinstitucional

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados da revisão bibliográfica.

Após a leitura dos artigos, foi verificado que a pesquisa sobre o construto “desempenho organizacional” retorna com diferentes objetos de estudo, sendo identificados 20 objetos diversos, que podem ser resumidos em 6 (seis) principais, de acordo com a tabela 4.

Tabela 4. Principais objetos de estudo.

Objeto de estudo	Quantidade	Porcentagem
1. Desempenho organizacional	21	30,95%
2. Medição de desempenho	07	10,77%
3. Uso das informações de desempenho	07	10,77%
4. Gestão de ou do desempenho	05	07,70%
5. Sistema de gestão de desempenho	04	06,15%
6. Demais objetos	21	30,95%
Total de artigos	65	100%

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados da revisão bibliográfica.

As informações sobre ano de publicação, autores, esfera de aplicação do estudo (pública, privada ou misto), países ou regiões do mundo, áreas econômicas (governos e programas,



educação e demais), natureza da pesquisa (teórica ou empírica), natureza dos dados (qualitativa, quantitativa ou misto), métodos de pesquisa, aspectos teóricos e objetos de estudos foram identificados a partir da leitura meticulosa de todos os artigos. Ao fazer a análise do conteúdo dos artigos, seus objetivos, suas metodologias e seus resultados foi possível encontrar as principais bases teóricas abordadas pelos autores. Após foi desenvolvida uma categorização própria, baseada na proposta de pesquisa de cada artigo, que foi apresentada nos quadros e tabelas anteriores. A análise das variáveis foi realizada por meio de conceitos simples de estatística descritiva, realizadas manualmente.

Os objetos de estudo da tabela 4 foram utilizados para realização da revisão exaustiva de literatura e para a elaboração do estado da arte da produção sobre a pesquisa, a qual foi separada por tópicos conforme os principais objetos da referida tabela.

2.5.1 Desempenho organizacional

O desempenho organizacional foi objeto de estudo de 21 artigos, ou seja, 30,95% dos artigos selecionados. O artigo de Kim (2010) investigou se um ambiente competitivo influencia as percepções dos funcionários do setor público e sem fins lucrativos sobre o desempenho organizacional. O autor usou dados de questionários de gerentes obtidos no *NASP-III (National Administrative Studies Project III)*, para uma análise usando modelos de equações estruturais. Os resultados evidenciaram que há um duplo impacto das expectativas dos funcionários para recompensas por mérito no desempenho organizacional percebido.

Para Y. Kim (2010) o empreendimento público é uma abordagem que busca melhorar o desempenho do governo mediante a assunção de riscos, capacidade de inovação e proatividade. O artigo examinou os efeitos dos atributos do empreendedorismo público no desempenho



organizacional de 296 agências estaduais dos EUA, por meio de três características empreendedoras: assunção de riscos, inovação e proatividade. Foram aplicados três métodos estatísticos: análise fatorial exploratória, análise fatorial confirmatória e análise de mínimos quadrados ordinários. A descoberta do estudo foi que os atributos inovadores ajudam os governos a aumentar o desempenho, sendo a proatividade o fator mais influente.

No artigo de Boyne e Walker (2010) os autores realizam uma revisão bibliográfica sobre a gestão estratégica, sua adequação às organizações públicas e as evidências empíricas sobre seu impacto no desempenho organizacional. A conclusão é de que embora a mensuração da estratégia seja importante, a mensuração que mais necessita de atenção é a do desempenho organizacional.

Stazyk e Goerdel (2011) desenvolveram um modelo presumindo no qual a ambiguidade da meta medeia a associação entre apoio político e desempenho organizacional, e que a relação entre a ambiguidade da meta e o desempenho organizacional é moderada pelo nível de autoridade hierárquica. Os autores fizeram uso de métodos quantitativos que encontram suporte empírico para o modelo proposto, evidenciando que o nível de autoridade hierárquico pode atenuar a relação entre a ambiguidade da meta e as medidas de desempenho. Ao final, sugeriram que o modelo seja testado em variadas organizações públicas para confirmação dos pressupostos.

Jin e Drozdenko (2010), realizaram uma *survey* com profissionais de Tecnologia da Informação (TI) no EUA. A investigação buscou relações entre os valores organizacionais essenciais, a ética organizacional, a responsabilidade social corporativa e o resultado do desempenho organizacional. Os autores usaram análise fatorial em 24 itens da pesquisa e aplicaram a técnica estatística ANOVA (análise de variância). O estudo indicou que existem



interações entre os valores organizacionais, ética e responsabilidade social corporativa no resultado de desempenho organizacional.

Boyne et al. (2011) argumentam que o impacto da sucessão da liderança depende do desempenho organizacional anterior, já que os gestores sêniores no setor público desempenham papel na formulação de estratégias, influenciando no desempenho das organizações. Os dados para a análise quantitativa realizada foram extraídos de um painel dos principais governos ingleses. Ficou evidenciado que o histórico de desempenho de uma organização faz diferença no impacto da rotatividade gerencial provocando seu sucesso ou fracasso subsequente.

Andrews et al. (2011) realizaram uma revisão de estudos acadêmicos sobre as dimensões da publicidade (propriedade, financiamento e controle) e desempenho organizacional. O resultado da pesquisa sugere que a publicidade faz pouca diferença para o desempenho. Nicholson-Crotty et al. (2012) argumentaram sobre o impacto das estratégias de governança na relação entre negociação coletivas de sindicatos de funcionários públicos e a influência sobre o desempenho organizacional. O estudo de caso quantitativo usou dados do departamento de educação da Califórnia (EUA), e concluiu que a governança é importante para o desempenho, mas nem sempre conforme o esperado.

O artigo de Walker (2013) realizou uma revisão crítica sobre as evidências de pesquisa que aplicam a estrutura de gerenciamento estratégico de *Miles e Snow* ao desempenho de organizações públicas. O autor discute a teoria, os métodos e a prática no uso da estrutura citada, e conclui que são necessários mais estudos para trazer evidências de outros setores quanto à veracidade dos argumentos de *Miles e Snow*.

Shaw et al. (2013) trouxeram uma teoria baseada nas perdas de capital humano e seu impacto no desempenho organizacional. A análise quantitativa foi realizada em duas bases diferentes por meio de métodos de regressão, que revelaram que entre as organizações com



investimento alto em gerenciamento de recursos humanos as perdas de capital humano são mais prejudiciais ao desempenho à medida que aumentam no início, mas o relacionamento enfraquece em níveis de perda mais altos.

Vermeeren et al. (2014) examinaram a relação entre o desempenho organizacional e a gestão de recursos humanos, com ênfase na satisfação do trabalho a partir da influência do estilo de liderança. Uma modelagem de equações estruturais foi aplicada em uma base de dados de funcionários públicos holandeses, mostrando uma relação positiva entre a gestão de recursos humanos e o desempenho organizacional no setor público.

Jung e Kim (2014), analisaram as relações entre a estrutura organizacional e o desempenho organizacional, considerando as múltiplas dimensões do estruturalismo organizacional. O estudo utilizou modelo de regressão logística ordinal aplicado em dados do *National Administrative Studies Project (NASP)* dos EUA. Os resultados forneceram evidências empíricas de que a estrutura organizacional afeta o desempenho organizacional percebido.

Wynen et al. (2014) partiram da ideia de que a descentralização da autoridade gerencial em organizações culmina em gerentes mais comprometidos e, como consequência, a melhoria do desempenho organizacional. Os autores usaram dados fornecidos pela *Comparative Public Organization Database for Research and Analysis* comparando dois países, Noruega e Flandres, por meio de análise de regressão. Uma das conclusões do estudo foi que, em situações específicas, o controle de resultados por meio de sanções e recompensas relacionados ao desempenho induz a níveis mais elevados de descentralização.

Kearney e Morris (2015) examinaram a renovação estratégica como forma de empreendedorismo em organizações públicas. As hipóteses foram testadas por meio da análise de regressão hierárquica com dados de uma amostra de 134 organizações do setor público da Irlanda. Os resultados indicaram uma relação positiva entre a renovação estratégica e o



desempenho organizacional no setor público, aumentando a proatividade e a disposição para assumir riscos.

O trabalho de Martinez et al. (2015) considerou o efeito da gestão sobre a cultura e o efeito da cultura sobre o desempenho. Os autores descreveram análises empíricas da associação entre a cultura organizacional e o desempenho, e trazem oportunidades de pesquisas sobre a relação dessa associação.

O estudo apresentado por Ahlbäck, Öberg e Bringselius (2015) trouxe uma complexa interação entre profissionalismo, novo gerencialismo e desempenho organizacional. Com base nas relações internas de uma organização pública sueca, os resultados mostraram que o novo gerencialismo, com base em uma interação complexa de fatores no nível micro, levou a uma redução no desempenho organizacional.

Ryu (2017) estuda sobre o impacto do capital social sobre o desempenho das organizações públicas, o estudo investigou o impacto dos vínculos e pontes do capital social de uma superintendência de educação no desempenho dos distritos escolares do Texas, EUA. Como resultados da análise de correlação estatística, ocorreram evidências que o capital social tem impactos positivos no desempenho organizacional, mas em situações de dificuldades financeiras os efeitos negativos pioram.

Park et al. (2016) usaram uma versão coreana da *Organizational Assessment Survey of the U.S. Office of Personnel Management* para avaliar como a gestão participativa e a cultura inovadora estão associados ao desempenho organizacional percebido pelos funcionários públicos. Foram realizadas análises de regressão em cinco variáveis dependentes, aos quais sugeriram que tanto a gestão participativa quanto a inovação influenciam positivamente o desempenho organizacional percebido.



A pesquisa de Oyewobi et al. (2016) fez uso da teoria da contingência estrutural para investigar como os atributos organizacionais impactam no desempenho organizacional, considerando a estratégia organizacional como um dos possíveis fatores contingenciais. O modelo testou empiricamente dados de 72 organizações de construção na África do Sul, mediante o emprego de regressão hierárquica. Os autores concluíram que as características organizacionais moderam a relação entre estratégia competitiva e desempenho organizacional.

Jacobsen e Jakobsen (2018) analisaram empiricamente o impacto da burocracia percebida no desempenho organizacional, aplicando dados de pesquisa de diretores e professores de escolas dinamarquesas e usando regressão de mínimo quadrados ordinários (*OLS*). A conclusão do estudo foi que as percepções dos professores sobre a burocracia se relacionam negativamente com o desempenho escolar, numa relação relativamente fraca.

Ford e Andersson (2017) estudaram se as ideias da nova gestão pública podem ser implementadas para maximizar o desempenho das organizações que operam em um ambiente governamental reinventado. A conclusão da pesquisa foi que há evidências de que o sucesso das reformas de governança depende da qualidade das organizações envolvidas, e a governança dos ajustes modernos de serviço público exige atenção na medição e na gestão do desempenho.

2.5.2 *Medição de desempenho*

A medição de desempenho é tratada em 07 dos 65 artigos selecionados, totalizando 10,77%.

Micheli e Neely (2010) investigaram a experiência de Contratos de Serviço Público, em dois estudos de caso nos setores de saúde e policial da Inglaterra, quanto ao impacto de uma abordagem centralizada e orientada para a medição de desempenho. Para os autores, a



reconciliação e a racionalização dos regimes de desempenho existentes esbarram em problemas de interação entre as prioridades conflitantes das organizações e diferentes posturas demonstradas por meio de sistemas de medição de desempenho.

O estudo de Woolum (2011) incorporou as visões dos cidadãos aos sistemas de gestão de desempenho, para fornecer informações sobre questões e programas específicos importantes para as partes interessadas. O artigo trouxe um estudo de caso comparativo exploratório de cinco governos locais americanos. A conclusão dos administradores que supervisionaram os projetos foi que ocorreram impactos imediatos e à curto prazo, e os cidadãos tiveram suas opiniões compreendidas e, também, entenderam mais sobre a responsabilidade dos profissionais envolvidos.

Jung (2011) ao analisar a dificuldade de medir o desempenho e a ambiguidade das metas das organizações públicas, sugeriu uma medida objetiva de desempenho organizacional ao medir as taxas reais de cumprimento de metas de um programa que envolveu 97 agências federais americanas. Usando a regressão de mínimos quadrados ordinários ficou demonstrada as relações significativas entre as dimensões de ambiguidade da meta e a medida de desempenho objetivo.

A pesquisa de Hood (2012) se concentrou no entendimento de como os sistemas de medição interagem quando eles encontram a burocracia e a política e quais os efeitos sobre diferentes contextos sociais. Para o autor foi difícil testar a hipótese de que de que a medição melhora o desempenho, e um dos motivos foi a instabilidade dos regimes de medição de desempenho.

Sanger (2013) sugeriu em sua pesquisa que a medição de desempenho raramente leva a um melhor desempenho do governo. Analisando o resultado do estudo do caso de 198 (cento e



noventa e oito) cidades americanas, a investigação mostrou que o uso de medição de desempenho para melhorar o desempenho é surpreendentemente limitado.

Meier e O’toole (2013) aplicaram a teoria da medição às autoavaliações dos administradores sobre o desempenho organizacional, essas medidas têm disposição de serem afetadas por erro de medição correlacionado, que pode ser denominado como viés de fonte comum. O teste empírico do artigo mostrou que os resultados espúrios podem incluir até 50% de todos os testes estatísticos, e apontou os tipos específicos de perguntas e medidas mais propensos a gerar viés de medição.

Marra (2018) apresentou o contexto empírico do sistema de avaliação pública italiano, evidenciando as dinâmicas diversas que emergiram da implementação de regimes de avaliação e medição de desempenho em órgãos do setor público. Para o autor os sistemas de medição de desempenho do mundo real frequentemente vão de encontro a lógica supostamente clara da medição de desempenho.

2.5.3 Uso das informações de desempenho

O uso das informações de desempenho foi estudado em 7 dos 65 artigos selecionados, representando 10,77% do total, 6 (seis) dos trabalhos usam dados de natureza quantitativa. Ressaltamos que, dos 7 (sete) artigos, 5 (cinco) foram produzidos pelo cientista político irlandês e professor da Georgetown University Donald P. Moynihan juntamente com outros autores.

Moynihan e Pandey (2010) se propuseram a entender os antecedentes do uso de informação de desempenho a partir de uma pesquisa com gestores do governo local americano, usando dados do *National Administrative Studies Project IV (NASP-IV)*. Os resultados evidenciaram que a motivação do serviço público, o papel de liderança, a disponibilidade de



informações, a cultura organizacional e a flexibilidade administrativa impactam o uso de informações de desempenho.

Schmidle (2011) produziu resumo e crítica de 3 (três) livros (incluindo um de Donald P. Moynihan), que tratam sobre o uso limitado de informações de desempenho pelos governos americanos. O autor finalizou seu artigo levantando questões sobre a análise comparativa na pesquisa de gestão de desempenho pública, relação da gestão de desempenho com a política de trabalho e a real utilidade da pesquisa para profissionais.

O artigo de Moynihan et al. (2012) apresentou um modelo teórico que sugere que os líderes influenciam o uso de informações de desempenho por meio de um efeito sobre dois fatores: clareza de metas e cultura organizacional. Usando dados de gerentes seniores do *NASP-IV* foi aplicada a modelagem de equações estruturais para validação do modelo.

Em Moynihan e Hawes (2012) os autores exploraram o uso de informações de desempenho como uma medida comportamental de capacidade de respostas a reformas administrativas baseadas em resultados. Usando dados de superintendentes de escolas americanas, ficou evidenciado que a abertura geral ao meio ambiente facilita a receptividade aos valores da reforma. A afirmação teórica central do modelo proposto foi que a resposta ao valor da reforma do uso da informação de desempenho é delineada pelo ambiente organizacional.

Moynihan e Lavertu (2012) ofereceram compreensões teóricas e empíricas referente a relação entre as reformas baseadas em resultados e o uso gerencial de dados de desempenho. Os autores usaram dados de duas pesquisas americanas: *The Government Performance and Results Act (GPRA)* e *Program Assessment Rating Tool (PART)*. Por meio da pesquisa descobriram vários fatores organizacionais que são preditores positivos do desempenho no uso



de informações: liderança comprometida com resultados, aprendizagem organizacional, natureza motivacional da tarefa e capacidade de inferir ações significativas.

No trabalho de Lavertu e Moynihan (2013) ocorreu o desenvolvimento de um modelo teórico do jogo de implementação de políticas objetivando explorar papel do compromisso da liderança com a reforma na decisão de uma equipe de usar as informações de desempenho. Os dados usados para análise das implicações empíricas do modelo são de uma pesquisa do *Government Accountability Office* com gestores de agências federais americanas, e a análise estatística indicou que o comprometimento da liderança não está positivamente relacionado ao uso de informações de desempenho quando se concentram em graus de engajamento de baixo a moderado.

Rabovsky (2014) usou dados de uma pesquisa com presidentes de universidades públicas americanas para entender sobre o uso de dados e estratégias de gestão em organizações públicas. Para o autor, o uso organizacional de dados de desempenho está ativamente relacionado à ideologia política dos líderes das agências, e há poucas evidências que os procedimentos formais de responsabilidade são eficazes na melhoria do uso de gerenciamento de desempenho.

2.5.4 Gestão de desempenho ou gestão do desempenho.

Sobre gestão de desempenho ou gestão do desempenho foram localizados 5 (cinco) artigos. Poister (2010) examinou o capítulo de um livro editado por Leonard D. White intitulado *The Future of Government in the United States*, que trouxe previsões sobre o futuro do planejamento governamental. O artigo argumentou sobre a necessidade de tornar a estratégia



mais significativa e holística para o futuro, com mudança da ênfase sobre a medição de desempenho para um processo mais abrangente de gestão do desempenho.

Ohemeng (2011) estudou o caso de Gana, o país tentou usar a legislação para implementar um sistema de gestão de desempenho em organizações públicas. No entanto, forçar não levaria à institucionalização de uma cultura de gestão de desempenho. Para o autor, tanto para países em desenvolvimento quanto para os países mais avançados é um desafio instituir um sistema de gestão, sendo necessário criar uma base de suporte durante a fase de desenvolvimento para garantir o comprometimento organizacional.

Hvidman e Andersen (2013) examinaram a importação generalizada de ferramentas de gestão do setor privado para o público, e especificamente como a gestão de desempenho influenciou os resultados em organizações públicas e privadas semelhantes. Usando dados do sistema escolar dinamarquês (escolas públicas e privadas) objetivaram estimar o efeito da gestão do desempenho no desempenho dos alunos. Os resultados apoiaram a hipótese que as características próprias do setor público acabam fazendo com que a gestão de desempenho seja menos eficaz nessa área.

No artigo de Nielsen (2014) o autor explorou se o aumento da autoridade gerencial promove a eficácia da gestão de desempenho. Usando dados de escolas públicas dinamarquesas, o autor testou quatro dimensões da autoridade gerencial e concluiu que essa autoridade sobre os recursos humanos moderou de modo positivo o efeito da gestão de desempenho, mas a autonomia da definição de meta produziu efeito contrário.

Gerrish (2016) realizou uma meta-análise sobre o impacto da gestão do desempenho no desempenho em organizações públicas. O autor coletou dados de estudos que avaliam a gestão de desempenho, num total de 2.188 efeitos de 49 estudos originais. As meta-regressões mostraram que os sistemas de gestão de desempenho tendem a ter um impacto pequeno, mas



médio positivo no desempenho das organizações públicas. Segundo o autor, a gestão de desempenho deve ser moderada pela gestão da informação de desempenho.

2.5.5 *Sistemas de gestão de desempenho*

Quanto aos sistemas de gestão de desempenho, Eremin et al. (2010) examinou as classificações de avaliação de desempenho de três agências federais americanas, buscando informações se os processos de avaliação estão livres de um viés sistêmico com base na posição de um funcionário na hierarquia da agência. A análise, realizada por meio de um teste exploratório de independência do qui-quadrado de Person, recomendou que o viés está presente e representa desafios para os gestores que projetam, implementam, e usam avaliações de desempenho para dar suporte aos sistemas de gestão de desempenho e ao desempenho organizacional em geral.

Newcomer e Caudle (2011) trouxeram a informação que países em todo o mundo desenvolveram sistemas de gestão de desempenho como parte de reformas de gestão pública. Os autores ofereceram uma lista de conselhos e uma estrutura para que os tomadores de decisão possam usar para antecipar os desafios que surgem ao projetar sistemas de gerenciamento de desempenho e, também, para melhorar a aprendizagem coletiva. O trabalho foi baseado na literatura e nas observações da experiência dos primeiros países que adotaram a gestão de desempenho e, também, nos EUA.

Nxumalo et al. (2018) analisaram dados coletados por intermédio de gerentes de distritos da África do Sul para descrever as experiências de implementação de práticas de avaliação de desempenho, considerado um componente importante de um sistema de gestão de



desempenho. No caso, a implementação de um sistema de gestão depende da capacidade dos gestores que operam em um ambiente complexo.

Teeroovengadum et al. (2019) contribuíram para a literatura da eficácia dos sistemas de gestão de desempenho em economias em desenvolvimento, estudando organizações do setor público de Maurício. Os autores desenvolveram um modelo teórico, baseado na teoria baseada em recursos e na teoria institucional e sugeriram 6 (seis) fatores organizacionais como antecedentes da eficácia dos sistemas de gestão de desempenho, sendo eles: metas de desempenho, envolvimento da alta administração, envolvimento dos gestores de linha, envolvimento dos funcionários, treinamento de gestão de desempenho e *feedback* de desempenho. Os resultados indicaram relações significativas entre a eficácia dos sistemas de gestão de desempenho e o envolvimento dos gerentes de linha, da alta administração e *feedback* de desempenho. No entanto, para as outras variáveis os resultados não forneceram suporte eficiente.

2.5.6 Demais objetos de estudos relacionados ao desempenho organizacional

Conforme tabela 4, foram encontrados objetos de estudos variados que envolviam o desempenho organizacional.

Heinrich e Marschke (2010) utilizaram em seu trabalho o modelo do agente principal para resumir o conhecimento teórico e empírico sobre o desenho e a dinâmica da implementação de sistemas de desempenho no setor público. O estudo de caso foi baseado em programas de educação pública e bem-estar social dos EUA. O trabalho concluiu que construir sistemas de medição de desempenho é uma tarefa difícil, sendo necessário conhecer o ambiente



do serviço público, com tarefas mensuráveis e outras não, e entender o que motiva os funcionários.

Paarlberg e Lavigna (2010) fizeram uso da teoria da liderança transformacional para propor uma estrutura que analisou como os líderes organizacionais podem aproveitar a motivação do serviço público para aperfeiçoar o desempenho organizacional e o individual. No entanto, os autores concluíram que nenhuma tática isolada irá proporcionar uma melhora abrupta na organização, sendo necessário atividades conjuntas e que reforcem umas às outras.

No estudo de Brewer e Walker (2010) os autores abordaram o impacto da burocracia no desempenho governamental, trazendo explicações sobre as várias dimensões da burocracia e do desempenho. Os resultados mostraram que diversos tipos de burocracia impactam de maneira diferente o desempenho organizacional, mas os efeitos são mais enfraquecidos do que sugere a teoria da gestão pública. Assim, os gestores públicos precisam entender os pormenores da relação entre desempenho e burocracia e aprender a gerenciar as contingências resultantes.

Cho e Ringquist (2011) contribuíram empiricamente estudando se as percepções de confiabilidade gerencial estão relacionadas aos resultados percebidos pelas organizações públicas. Os autores usaram dados da *Federal Human Capital Survey* para demonstrar que os traços gerenciais de competência, integridade e benevolência compartilham uma medida importante identificada como a confiabilidade da liderança gerencial. Após análise dos dados ficou demonstrada uma forte relação positiva entre a confiabilidade dos gestores e os resultados organizacionais percebidos entre os funcionários do governo federal.

Moynihan et al. (2011) examinaram as tensões entre os regimes de desempenho e a complexidade da governança moderna. O artigo tratou das dificuldades de medir o desempenho, questionou como as medidas são desenvolvidas, como os dados são usados, como passou da



medição para a gestão. Para os autores até o que os dados sejam interpretados e usados, a promessa dos regimes de desempenho para melhorar o desempenho não será cumprida.

Walker et al. (2011) estudaram a teoria de orientação para o mercado para operacionalizar e testar a hipótese de orientação para o mercado-desempenho usando dados de uma amostra de organizações públicas do governo local inglês. Os resultados mostraram que a orientação para o mercado funciona para aumentar a satisfação dos cidadãos com os serviços locais, mas para julgar o desempenho dos gestores os impactos foram insignificantes.

Lehman et al. (2011) usaram dados de 32 times da *National Football League* para desenvolver um modelo de mudança de foco, examinando como a tomada de risco varia ao longo do tempo dentro de períodos de desempenho. A análise dos dados sugeriu que a noção dos períodos de desempenho limitados temporalmente e a proximidade do prazo desempenha um papel central em estruturas baseadas na atenção de tomada de risco organizacional.

Volberda et al. (2012) pesquisaram como as premissas da teoria da contingência e a teoria institucional influenciam o desempenho das empresas. Os autores testaram uma estrutura teórica usando dados de 1.904 empresas, em que os resultados demonstram que a contingência e a adequação institucional ofereceram explicações complementares e interdependentes para o desempenho organizacional.

Para Dooren et al. (2012) a melhoria dos sistemas de medição é necessária para o desempenho da administração pública. O artigo tem como base o estudo de relatórios do projeto *Government at a Glance* da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), trazendo o foco para os campos de orçamento, gestão de recursos humanos e governo aberto que demonstram o potencial e o desafio dos sistemas de medição.

Dezsö e Ross (2012) desenvolveram um modelo teórico para explicar como e em que circunstâncias a representação feminina na alta administração melhora o desempenho da



empresa. Foram utilizados 15 anos de dados de empresas públicas americanas e ficou evidenciado que a representação feminina na alta administração melhora o desempenho da empresa, mas apenas na medida que uma empresa tem foco na inovação como parte de sua estratégia.

Baseado nas teorias de definição de metas e ambiguidade de metas em seu trabalho, Jung (2012) usou a modelagem linear generalizada hierárquica para analisar a influência das propriedades das metas nos níveis individuais e organizacional sobre a intenção de rotatividade dos funcionários públicos. Os resultados mostraram que as variações relacionadas às metas das organizações públicas influenciam a intenção de rotatividade à nível individual.

Lynn & Robichau (2013) formularam um modelo de governança multinível que pressupõe como a política pública e a gestão se relacionam para afetar o desempenho do governo (produtos e resultados), usando uma estrutura analítica multinível denominada lógica de governança (LOG). Segundo os autores o modelo implica o desenho de políticas, a gestão da agência e os processos de serviços e seus resultados na determinação do desempenho do sistema administrativo.

Brouthers (2013) examinou a escolha do modo de entrada no mercado estrangeiro e o desempenho da empresa para uma amostra de organizações da União Europeia. Os dados foram obtidos por meio de questionários e após aplicação de técnicas estatísticas descobriram que as empresas que escolheram o modelo de custo de transação tiveram um desempenho significativamente melhor em relação as que escolherem outros modos.

O artigo de Rabovsky (2014) buscou entender o uso de dados e estratégias de gestão de desempenho em organizações públicas, a partir de dados de uma pesquisa com presidentes de universidades públicas americanas. A partir de análises quantitativas dos dados ficou evidenciado que uso organizacional de dados de desempenho está fortemente relacionado à



ideologia política dos líderes. De outro lado, foram encontradas poucas evidências de que mecanismos formais de responsabilização são eficazes em melhorar o uso do gerenciamento de desempenho.

No estudo de (2014a) foram analisados 188 programas federais por meio de dados do *Program Assessment Rating Tool (PART)*, testando a premissa empírica sobre a influência da ambiguidade da meta na gestão pública e se a ambiguidade tem influência negativa no desempenho operacional. Os resultados trazidos pelo trabalho foram que as metas ambíguas podem impedir o desempenho em agências governamentais.

Continuando seu trabalho sobre ambiguidade de metas, Jung (2014b) buscou um melhor entendimento as metas organizacionais ambíguas e um modelo de satisfação no trabalho no setor público do governo federal dos EUA. Como resultados o modelo linear generalizado hierárquico demonstrou que as dimensões da ambiguidade da meta relacionadas à compreensão da missão, meta, linha do tempo e prioridade estão negativamente associadas à satisfação no trabalho dos funcionários públicos.

Wu et al. (2014) avaliaram a eficiência do desempenho operacional de países da OCDE, empregando quatro modelos de análise envoltória de dados (*DEA*), fornecendo um método para trabalhar com a coexistência de produtos desejáveis e não desejáveis e apurar se o capital de conhecimento pode melhorar a eficiência em modelos de *DEA*. Os resultados empíricos apoiaram os argumentos de que o capital do conhecimento pode melhorar as pontuações de eficiência, e que o modelo pode relevar a importância dos resultados desejáveis e indesejáveis, detectar se os resultados indesejáveis são super produzidos e obter pontuações de eficiência mais definidas.

Teece (2014) construiu uma estrutura multidisciplinar para explicar o desempenho empresarial de longo prazo por meio da reformulação da estrutura de capacidades dinâmicas. Para o autor, a estrutura de capacidades dinâmicas forneceu uma compreensão verdadeira das



origens da heterogeneidade no nível da empresa e as fontes de criação, captura e crescimento de valor.

James e Nakamura (2015) desenvolveram uma teoria de controle de sistemas de metas de desempenho compartilhados para a coordenação horizontal de departamentos. A teoria do controle foi avaliada por meio da *Public Service Agreement (PSA)* adotado no Reino Unido, que permitiram um aumento na discussão sobre políticas compartilhadas entre departamentos. Os autores concluíram que apesar de trazer benefícios, as estruturas compartilhadas levaram ao estabelecimento de metas vagas, relatórios de desempenho subdesenvolvidos e arranjos de entregas fragmentados.

Dobija et al. (2019) realizaram uma análise multinível e comparativa com base na teoria neoinstitucional, usando dados de universidades polonesas, buscando compreender mais profundamente o uso e os usuários da mediação de desempenho no contexto universitário. Após o estudo, os autores concluíram que a medição de desempenho, muitas vezes, tem uso simbólico e sofre de resistências quanto a seu uso. O uso da ferramenta depende de fatores exógenos (como pressões isomórficas) quanto de fatores endógenos relacionados às variadas respostas das organizações e atores individuais (gestores e acadêmicos por exemplo).

Van Helden e Reichard (2019) realizaram uma revisão da literatura com intuito de investigar como as ideias sobre controle de gestão surgem em pesquisa sobre gestão de desempenho do setor público. Os autores concluíram que a pesquisa em controle de gestão está mais próxima da contabilidade gerencial, e desconectada de disciplina de administração pública e gestão pública.

A revisão teórica realizada sobre o construto desempenho organizacional permite inferir que o tema está em evidência em pesquisas na área de administração e continua evoluindo, principalmente envolvendo organizações públicas, com muitos artigos recentes explorando



novas variáveis e incentivando trabalhos para preencher lacunas de pesquisa. Atualmente, as agendas de pesquisa sobre desempenho organizacional têm buscado compreender as relações do impacto da burocracia no desempenho do serviço público, qual é o efeito da implementação de ideias oriundas da NPM, buscam entender a discrepância entre a suposta clareza sobre a medição de desempenho e sua real aplicação no contexto público, propõem novos modelos teóricos que incluam recursos tecnológicos e mais variáveis e atores organizacionais. Também há preocupação de como os gestores públicos compreendem as várias dimensões do desempenho organizacional, e por isso, pretende-se contribuir com a literatura mediante a investigação sobre os desafios enfrentados pelos gestores públicos na implementação da medição de desempenho organizacional, dentro do contexto da segurança pública federal no Brasil. Além da contribuição com a academia, almeja-se entregar aos gestores dos três órgãos públicos envolvidas na pesquisa um diagnóstico organizacional sobre o tema, o qual poderá auxiliar a gestão a melhorar a medição de desempenho em âmbito interno.

2.6 Desempenho organizacional em organizações públicas – literatura nacional

Buscando dar maior robustez à revisão sistemática do construto, realizou-se uma pesquisa da literatura nacional brasileira sobre o tema. Assim sendo, nessa seção descrevem-se os procedimentos.

A revisão bibliográfica foi realizada no mês de julho de 2021, em quatro bases de dados, quais sejam: *Google Scholar*, *Scientific Periodicals Electronic Library (Spell)*, *Jstor*. Em todos os casos os períodos pesquisados foram os últimos 10 anos, ou seja, de 2011 a 2021.

A primeira pesquisa realizada foi no *Google Scholar*, foi usado o campo de busca “*allintitle*”, e as seguintes combinações de palavras-chaves: “desempenho + organizações +



públicas”, “desempenho + organizacional + público”. O buscador trouxe como resposta 5 (cinco) documentos, sendo 1 (uma) tese de doutorado e 4 (quatro) artigos científicos.

A segunda busca foi feita por meio do *Scientific Periodicals Electronic Library (Spell)*, usando o campo “título”, e a seguinte combinação de palavras-chaves: “desempenho organizações públicas”, o resultado foram 31 documentos.

A terceira investigação foi por meio da base *Jstor*, usando como filtro o campo “todo o conteúdo” com os mesmos dados da pesquisa realizada na base *Spell* ocorreu 1 (um) resultado.

Após essa primeira pesquisa, foram excluídos os documentos repetidos e realizada uma leitura individual dos artigos, para verificação quanto a relevância dos documentos resultantes para o tema da pesquisa proposto.

A tabela 5 traz um resumo do número de artigos selecionados por base de dados, após a averiguação citada acima.

Tabela 5: Número de resultados e número de artigos brasileiros selecionados por base de dados.

Site de busca	Número de resultados	Número de artigos selecionados
<i>Google Scholar</i>	04	02
<i>Spell</i>	31	16
<i>Jstor</i>	01	00
Total	35	18

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados da revisão bibliográfica.

A tabela 6 demonstra o número de artigos selecionados por periódico e sua respectiva qualificação *Qualis Capes*.

Tabela 6: Número de artigos em português selecionados por periódicos e qualificação *Capes*.

Nome do periódico	Número de artigos selecionados	de	Classificação <i>Qualis Capes</i>
Rausp-E Revista de Administração	1		A2
RAE. Revista de Administração de Empresas	1		A2



Cadernos Ebape.BR (FGV)	1	A2
BASE – Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos	1	A2
O&S – Organizações e Sociedade	1	A2
Contabilidade, Gestão e Governança	1	A3
Gestão e Regionalidade	1	A3
Recfin - Revista Evidenciação Contábil & Finanças	1	A3
Revista Gestão & Tecnologia	1	A3
REEN - Revista Eletrônica de Estratégia e Negócios	2	A3
Revista Ciências Administrativas	1	A4
Administração Pública e Gestão Social	1	A4
Revista Eletrônica Gestão e sociedade	1	B1
Revista FSA – Faculdade Santo Agostinho	1	B2
TAC - Tecnologias de Administração e Contabilidade	2	descontinuada
Congressos USP – Fepecafi	1	Não localizado

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados da revisão bibliográfica.

Em 2011, no trabalho de Jorge, Carvalho, Ferreira, Avellar e Horta (2011) foi utilizada a modelagem da *DEA* para analisar a eficiência e o desempenho de programas de ação do Instituto de Pesquisa Clínica Evandro Chagas – IPEC, em que ficou demonstrado uma melhoria no desempenho a partir do efeito do aprendizado cruzado entre os programas de ação. Ademais, a construção de indicadores gerenciais serviu para o acompanhamento do desempenho mediante o aperfeiçoamento de novos instrumentos de gestão.

O artigo de Marengo e Diehl (2011) objetivou verificar a divulgação de indicadores não financeiros em sítios eletrônicos municipais após a obrigatoriedade estabelecida pela Lei de Responsabilidade Social em 2000. O trabalho enfoca a necessidade da participação do cidadão na análise do desempenho da gestão pública em relação a indicadores sociais.

No trabalho de Rodrigues, Lira, Costa, Vilas Boa e Sá (2012) realizou-se uma revisão de trabalhos acadêmicos que relacionasse a publicização com o desempenho organizacional, a partir da premissa que cada aspecto da publicização tem um efeito específico no desempenho.

No artigo de Corrêa Gomes, dos Santos Leal e Ambrozio de Assis (2013) ocorreu a proposição de uma metodologia de elaboração de indicadores de desempenho adequados para



prefeituras, baseados em critérios de eficiência e efetividade. Para os autores um dos mecanismos mais importantes da NGP é a medição de desempenho de organizações públicas.

Em 2013, Lima e Lima (2013) realizaram um estudo de caso na Universidade Federal do Ceará (UFC) para investigar se a operacionalização do gerenciamento de pessoas estava alinhada com a abordagem da gestão por competência. Foram enfatizados quatro subsistemas de recursos humanos: recrutamento e seleção, treinamento e desenvolvimento, avaliação de desempenho, e remuneração ou cargos e salários. Conforme o texto, a atenção foi voltada para o desempenho individual dos servidores da instituição, os quais responderam ao questionário demonstrando discordância parcial sobre a utilização de instrumentos de avaliação para alinhamento com as propostas da gestão por competência.

Para Nascimento, Sousa Neto, Milito e Oliveira Júnior (2014) a gestão de projetos é importante para melhorar o desempenho organizacional alinhado aos objetivos estratégicos. No artigo buscou-se identificar fatores que auxiliam o incremento da maturidade em gerenciamento de projetos em organizações públicas, com foco no governo estadual. Dentre os fatores verificados destacou características recomendadas pela NGP, como planejamento e controle, desenvolvimento de habilidades gerenciais e estímulo para o desempenho.

Em 2014, Jorge, Carvalho, Santiago e Ferreira (2014), avaliaram os efeitos da centralização dos laboratórios de anatomia patológico do Instituto Nacional do Câncer (INCA) sobre o desempenho da atividade de diagnóstico e controle do câncer utilizando a DEA. O resultado da análise concluiu que a centralização das atividades reverteu a queda de eficiência técnica dos laboratórios envolvido no período analisado.

O artigo de Rosa, Petri, Petri e Casagrande (2014) é um estudo de caso em que foi proposta a utilização do *Balanced Scorecard Card (BSC)* em organizações públicas por meio da criação de painel estratégico. Para os autores, o *BSC* poderia aprimorar a gestão estratégica



e orçamentária das organizações públicas e oportunizar instrumentos para medição de dados do desempenho, facilitando o trabalho dos administradores públicos. No entanto, concluem que o *BSC* necessita ser adaptado às particularidades de cada organização pública.

Na pesquisa de Ramos e Vieira (2015) foi proposto um modelo denominado Matriz LIMPE, estruturado a partir dos princípios constitucionais da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência para avaliação da governança corporativa na perspectiva da matriz citada e do *BSC*, orientado para organizações públicas municipais. Para os pesquisadores, a *NPM* deslocou novas competências aos municípios e estabeleceu novos parâmetros de desempenho, de gestão de processos e de controle de resultados. Sendo assim, a adoção da Matriz LIMPE por todos os municípios brasileiros permitiria uma avaliação tanto a nível de auditoria quanto pelos próprios cidadãos.

Em 2016, o artigo de Ramalho e Matos (2016) buscou identificar e analisar o nível de reputação de uma organização pública de gestão de transportes e trânsito da cidade de Belo Horizonte, em Minas Gerais, usando um modelo que avaliou sete dimensões: desempenho, produtos e serviços, inovação, ambiente de trabalho, governança, cidadania e liderança. O desempenho, nesse trabalho, foi conceituado como: retorno aos investidores, resultados financeiros sólidos e perspectivas de crescimento. Para os autores, o modelo proposto pode ser usado como instrumento de gestão, planejamento e definição de estratégias.

No ano de 2017, Barbosa, Mendes, Gonçalves e Matias-Pereira (2017) estudaram como o patrimonialismo envolvido nas vinculações político-partidária se relacionavam com o desempenho dos indicadores econômico-financeiros do Grupo Eletrobrás. Os indicadores econômico-financeiros utilizados foram: o Indicador de Endividamento Oneroso, o Indicador de Desempenho Liquidez Corrente e o Indicador de Desempenho Retorno sobre o Ativo Total. A conclusão da pesquisa, após comparação dos ciclos políticos, é que é possível visualizar o



fenômeno do patrimonialismo na Administração Pública Brasileira. Esse mesmo artigo foi publicado em 2020 pela Revista Evidenciação Contábil & Finanças.

O artigo de Blonski, Coelho Prates, Costa e Vizeu (2017) teve como objetivo entender como se processa a Administração Estratégica em organizações públicas federais brasileiras a partir do arranjo entre os princípios da ferramenta *BSC* e os preceitos da *NPM*, usando como estudo de caso a Receita Federal do Brasil (RFB). Para os autores, um modelo de gestão focado no *BSC* pode ser entendido como um mecanismo de avaliação de desempenho inovador, já que incentiva a viabilização da estratégia organizacional alinhada a avaliação de desempenho contábil-financeiro, mas inclui também o valor percebido pelos clientes para os serviços e produtos da organização (indicadores não-financeiros).

Em 2018, Versiani, Monteiro e Rezende (2018) estudaram o desempenho a partir da variável desempenho das escolas públicas de ensino fundamental da cidade de Belo Horizonte, em Minas Gerais, discutindo a homogeneidade e a variação da gestão nas escolas. Para os pesquisadores foi possível observar um isomorfismo na gestão educacional, mas com variações no desempenho das escolas. As escolas com melhores desempenhos enfatizaram mais a gestão participativa com envolvimento da comunidade e comprometimento dos docentes.

O trabalho de Lisboa, Klein e de Souza (2019) traz novamente a discussão das premissas envolvendo a *NPM*, mas com destaque para os mecanismos de controle. O objetivo do artigo foi a análise do emprego de práticas gerenciais da *ABM* (*Activity Based Management*) na auditoria operacional por meio da criação de um artefato testado no Exército Brasileiro, o qual seria capaz de produzir informações sobre o desempenho no âmbito da eficiência e eficácia. Para os autores o artefato teve uma contribuição ao produzir informações sobre circunstâncias que dificultam melhorias do desempenho do processo que estava sendo auditado.



Ainda em 2019, o artigo de Montezano, Medeiros, Pinheiro e Oliveira (2019) buscou retratar a percepção de servidores públicos quanto a implantação da Gestão por Competências (GC). Para os autores há percepções dos servidores quanto as dificuldades e aos benefícios esperados advindo da GC. Uma das vantagens citadas seria a melhoria no desempenho individual, com consequências benéficas no nível organizacional.

A pesquisa de Rahn e Weber (2020) pretendeu sistematizar as tendências de gestão de pessoas no setor público e compilar as boas práticas em oito categorias, quais sejam: acompanhamento, avaliação de desempenho, capacitação, cargos e salários, desenvolvimento de lideranças, estrutura de recursos humanos, programas e planejamento de pessoal. Nesse trabalho, a avaliação e a gestão do desempenho foram analisadas a partir das diretrizes legislativas do Poder Executivo Federal, que trata a gestão do desempenho como essencial para o desenvolvimento de pessoal e possibilita o preenchimento de lacunas de competência individual em busca do atingimento das metas da organização.

No trabalho de Bugalho e Schnorrenberger (2020) foi realizada uma revisão da literatura internacional para verificar como está sendo abordada, na administração pública, a associação entre a avaliação de desempenho e os vieses cognitivos. Os autores informam que a NGP incentivou melhorias na gestão das organizações públicas, e nos últimos anos ocorreu um aumento das publicações que tratam o desempenho das organizações públicas partir do enfoque dos cidadãos e dos usuários dos serviços. Conforme já informado pela autora dessa dissertação, e corroborado na pesquisa realizada por Bugalho e Schnorrenberger (2020), há notório destaque do pesquisador Donald P. Moynihan em estudos relacionadas ao desempenho do setor público. Para os autores, o tema desempenho vem sendo investigado por diversas perspectivas, incluindo entender os efeitos dos vieses cognitivos envolvidos nas ações dos gestores públicos e qual o impacto disso no desempenho organizacional.



O artigo de Pereira, Cabral e Reis (2020) é o único dos artigos encontrados nessa revisão bibliográfica que estuda o campo da segurança pública. O trabalho busca reconhecer os fatores associados ao desempenho de uma corregedoria de polícia, as variáveis consideradas foram a capacidade para conclusão dos processos administrativos e a condenação dos acusados. Para os autores, as corregedorias de polícia podem ser consideradas órgãos de *accountability* interna de forças policiais, sendo que para o estudo o conceito de *accountability* utilizado foi o dever do servidor público em prestar contas de seu desempenho às partes interessadas.

Conforme a revisão de literatura brasileira apresentada acima, percebe-se que a NGP é um tema recorrente conjuntamente com estudos que investigam a ligação entre conceitos de administração estratégica, principalmente *BSC*. Somente 1 (um) dos artigos tratou do campo de pesquisa da segurança pública, mas como foco no desempenho a partir do conceito de *accountability*. Portanto, verifica-se a escassez de trabalhos que tragam a percepção dos gestores públicos sobre o desempenho organizacional na literatura brasileira, e carência de estudos focados no campo da segurança pública.

Comparando a literatura brasileira com a internacional percebe-se que existem diferenças no foco dos estudos. Depreende-se dos artigos internacionais a relevância do papel dos gestores e a importância do envolvimento de toda a estrutura organizacional com a gestão participativa, a cultura inovadora e a participação social. Também, os autores percebem a importância de identificar as dificuldades de medir o desempenho em organizações públicas, as quais são impactadas pela burocracia, pela complexidade da governança moderna e pelo contexto político. São comuns artigos que tratam dos desafios para medir o desempenho organizacional que listamos nessa dissertação, principalmente quanto à influência da ambiguidade das metas, à capacidade dos gestores e a própria estrutura organizacional. Na literatura do Brasil percebe-se que os estudos são, na maioria, voltados para a organização



pública e não para os gestores públicos, com destaque para uso de ferramentas de gestão estratégica como BSC e GC como variáveis importantes para impactar o desempenho organizacional. Também há interesse na análise das recomendações da NGP para melhorias no desempenho organizacional e em técnicas de auditoria (controle) para acompanhamento de metas e entregas de serviços públicos.

Os estudos brasileiros voltados para a perspectiva dos gestores públicos quanto ao desempenho organizacional são escassos em relação ao número de artigos sobre o tema na literatura internacional, o que pode demonstrar a necessidade de modernização das variáveis estudadas, ou seja, saindo do prisma da organização para um cenário que abarque os aspectos dos gestores públicos como patrocinadores das mudanças necessárias na administração pública brasileira e, em especial, da implementação da medição de desempenho.

Porém, identifica-se uma semelhança entre pesquisas brasileiras e internacionais quanto a importância da análise do desempenho organizacional a partir da participação dos cidadãos e dos usuários de serviços públicos. Como visto no decorrer dessa dissertação, a inclusão dos cidadãos na medição do desempenho é primordial para alavancar a democracia participativa.

Em relação à segurança pública, verifica-se que esse campo de pesquisa não se apresenta como relevante no Brasil e no mundo. Na revisão de literatura brasileira recente encontramos um artigo sobre o campo, mas com maior enfoque no *accountability*. Quanto à literatura internacional muitos artigos traziam dados de planos nacionais como o americano *NASP* que pode conter indicadores de segurança pública, mas não como objeto principal dos estudos.



3. MÉTODOS

3.1 Tipo de pesquisa

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).

Partindo do ponto de vista social, Flick (2009) identificou três perspectivas principais na pesquisa qualitativa: abordagens dos pontos de vista subjetivos, descrição da formação das situações sociais e análise hermenêutica das estruturas subjacentes. A primeira perspectiva se amolda ao estudo pretendido usando como método de coletas de dados as entrevistas semiestruturadas e como método de interpretação a análise de conteúdo, conforme Flick (2009). Em relação ao método de pesquisa será utilizado o estudo de casos múltiplos.

Para Deschamps (2020) os estudiosos da área de administração devem ter interesse em visitar as organizações públicas, ouvir as reclamações dos gestores públicos e verificar na prática distinção entre a ciência dos dados e a arte de gerenciar a partir do conhecimento adquirido.

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, já relatada no capítulo anterior desta dissertação.



3.2 Método de pesquisa

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).

Para o autor citado acima, por meio do estudo de caso busca-se a compreensão de eventos sociais complexos. E, quanto à generalização da análise:

Casos múltiplos (...) devem ser vistos como experimentos múltiplos (ou levantamentos múltiplos). Sob tais circunstâncias, o método de generalização é a “generalização analítica”, no qual se utiliza uma teoria previamente desenvolvida como modelo com o qual se deve comparar os resultados empíricos do estudo de caso (p. 54).

Para Yin (2001), o relatório do estudo de caso é uma das fases mais complicadas e que exige maior esforço do pesquisador. Para estudos de casos múltiplos o autor sugere que o relatório seja uma análise cruzada, em que os casos individuais serão empregados tão somente na análise cruzada.

3.3 Coleta de evidências

Quanto ao método de coleta, foram realizadas entrevistas semiestruturadas, consideradas 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 envoltimentos, 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.



3.4 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.

Conforme Decreto N° 7.133 (2010) a avaliação de desempenho institucional objetiva aferir o alcance das metas organizacionais compatíveis com as diretrizes, políticas e metas governamentais do órgão da administração direta aos quais estão vinculados. Também, as metas devem ser segmentadas segundo a hierarquia organizacional ou natureza da atividade e compor critérios que alcancem todas as unidades do órgão. Sendo assim, os órgãos citados devem possuir metas descentralizadas para suas unidades organizacionais. Analisando o regimento interno dos 3 (três) órgãos percebe-se que o tema desempenho organizacional é atribuição de diretorias, coordenações, divisões, assessorias e demais níveis hierárquicos, sendo que são comuns frases como: ” apoiar os dirigentes... na coordenação dos processos...e avaliação institucional”; “apoiar as unidades....nos processos de planejamento estratégico, organização e



avaliação institucional”; “elaborar modelos de gestão baseados em resultados e evidências”; “encaminhar ao Diretor-Geral relatórios de metas, de acompanhamento e de avaliação de desempenho de suas atividades”; “promover estudos sobre a eficiência e a eficácia das ações....a fim de aperfeiçoar o desempenho de suas unidades”, “consolidar indicadores para auxiliar as diretorias na elaboração de seus relatórios de avaliação e desempenho, a fim de subsidiar a toma de decisões do Diretor-Geral e dos demais níveis decisórios centrais” (Portaria N° 155/2018; Portaria N° 199/2018; Portaria N° 224/2018).

Na Tabela 7, apresenta-se a caracterização dos participantes da pesquisa, segmentados por órgão e por nível hierárquico.

Tabela 7: Caracterização dos participantes das entrevistas

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

Fonte: Elaborada pela autora

3.5 Procedimentos de coleta de evidências e relatos

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

Na definição do número de especialistas, 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. 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. Ao final desta dissertação, consta o Apêndice A com o roteiro da entrevista completa. O Quadro 3 sumariza os temas abordados no roteiro de entrevistas.



Quadro 3. Temas abordados no roteiro das entrevistas semiestruturadas.

Temas	Questões	Objetivos
Bloco I - conhecimento sobre o tema desempenho organizacional	<ul style="list-style-type: none">-Como funciona a avaliação de desempenho em sua organização? Você já participou de alguma atividade relacionada?-Tem conhecimento sobre o funcionamento das avaliações de desempenho organizacional em âmbito federal?- Considera que o sistema de avaliações de desempenho organizacional existente incentiva os gestores públicos a usar essa ferramenta?-E no seu órgão?	<p>Investigar a proximidade dos entrevistados com o tema desempenho organizacional.</p> <p>Buscar a percepção dos participantes quanto ao uso de ferramentas de avaliação de desempenho organizacional.</p>
Bloco II - identificação com a temática medição de desempenho organizacional	<ul style="list-style-type: none">-Em seu órgão, vocês compreendem como é realizada a medição de desempenho organizacional? Se sim, quais fatores atestam isso? Se não, quais são as principais dificuldades?-Tem conhecimento de como é realizada por outros órgãos da segurança pública federal?-Seu órgão incentiva os gestores a participarem do processo de medição de desempenho. Se sim, como? Se não, vocês consideram importante a participação?-Seu órgão tem alguma política interna que exponha os dados de medição de desempenho com regularidade? Se sim, em que formato? Se não, você considera importante a divulgação?-Qual a opinião geral dos servidores de nível de gerência de seu órgão sobre a avaliação de desempenho?-E a opinião dos servidores em geral?	<p>Verificar o conhecimento dos respondentes quanto a medição de desempenho organizacional a nível de instituição e na segurança pública federal.</p> <p>Analisar a compreensão dos entrevistados quanto a realização e as dificuldades com a medição de desempenho organizacional.</p> <p>Levantar informações quanto a exposição de dados de medição de desempenho no órgão do respondente.</p> <p>Conhecer a opinião dos gestores e servidores quanto a avaliação de desempenho no órgão do entrevistado.</p>
Bloco III - desafios associados à medição de desempenho organizacional	<ul style="list-style-type: none">-Ambiguidade da meta: Você considera que as metas usadas para medir o desempenho organizacional são de fácil entendimento? Se sim, ainda é possível melhorá-las? Se não, você acha que elas geram margem para diferentes interpretações?-Falta de capacidade de gestão: Você avalia que os gestores têm a capacidade específica para medir o desempenho de suas unidades? Se sim, essa capacidade pode ser incrementada? Se não, quais medidas o órgão deveria tomar para preparar os gestores?-Indicadores de desempenho vagos e não confiáveis: Você considera que os indicadores de desempenho do seu órgão são claros e confiáveis? Se sim, é possível melhorá-los? Se não, como melhorar a qualidade dos dados disponíveis?- Constrangimento: Você considera adequado expor os resultados da medição de desempenho mesmo que demonstrem números abaixo do esperado? Se sim, por quais motivos? Se não, o porquê?	<p>Analisar a constatação e a aderência empírica dos desafios associados à medição de desempenho organizacional dentro das organizações dos respondentes.</p>



	<ul style="list-style-type: none">- Resistência organizacional: Você avalia que há uma boa aceitação da organização quanto à medição de desempenho? Se sim, quais fatores demonstram isso? Se não, como comprometer a organização com a medição?- Dificuldades de visualização e interpretação dos dados apresentados: Você considera que os dados de medição, apresentados por sistemas de informação disponíveis no órgão, são suficientes para interpretação das medidas de desempenho? Se sim, quais são os fatores que auxiliam na visualização e interpretação? Se não, como melhorar a disponibilidade dos dados?- Isomorfismo institucional: Sua organização baseia seus critérios de desempenho nos de alguma outra organização? Se sim, é possível melhorar? Se não, você acha as organizações seguem o modelo de medição de organizações semelhantes?- Uso limitado da medição de desempenho pelos cidadãos? Você acha que os cidadãos estão envolvidos na medição de desempenho do governo, em geral? E na medição de desempenho em sua organização? Se sim, quais os motivos dessa percepção? Se não, como poderia melhorar a participação dos cidadãos nesse processo?	
Bloco IV - verificação de desafios considerados críticos para a medição de desempenho organizacional na organização do respondente	<ul style="list-style-type: none">- Afinal, quais os grandes dificultadores para mensurar desempenho na sua organização? Existem desafios críticos que não te questionei?	Reunir prováveis desafios emergentes do campo para a avaliação do objeto da pesquisa.

Fonte: Elaborado pela autora baseado no roteiro de entrevistas.



3.6 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

Este capítulo detalha a análise das evidências qualitativas obtidas a partir das entrevistas realizadas, as quais foram transcritas, codificadas e categorizadas por meio do método de análise de conteúdo (Bardin, 2016; Flick, 2009). Portanto, os relatos dos profissionais serão apresentados e discutidos, sendo que eles foram separados em 2 (dois) níveis de servidores públicos: tático e operacional e, também, em 3 (três) órgãos de segurança pública federal: Depen, DPF e DPRF. A análise de evidências será ordenada de acordo com os blocos temáticos determinados no roteiro das entrevistas (Quadro 3).

4.1 Bloco 1: conhecimento dos entrevistados sobre o tema desempenho organizacional

Este bloco temático buscou investigar a familiaridades dos entrevistados com o tema desempenho organizacional. Além disso, sondou-se sobre a percepção dos participantes quanto ao uso de ferramentas de avaliação de desempenho organizacional, mais especificamente, se há incentivo para seu uso.

No quadro 4 foram organizadas as evidências em 2 (duas) categorias (tático e operacional) conforme tabela 7. Cada trecho citado tem referência aos entrevistados por meio de um número, o qual será o procedimento praticado nos demais quadros deste capítulo.



Quadro 4: Conhecimento dos entrevistados sobre o tema desempenho organizacional

Variável	Tático	Operacional
Familiaridade com o tema desempenho organizacional.	Depen	
	<p>“Tenho conhecimento [...]. As experiências que tenho com as avaliações é no âmbito do Depen, eu acredito que assim que não haja uma avaliação muito grande em âmbito federal (1).</p> <p>“Eu acho que como gestor, a questão do desempenho organizacional é sempre presente, seja na questão da realização e acompanhamento de metas, seja no próprio estabelecimento de objetivos a serem alcançados, então isso aí entra no combo da avaliação da gestão, seja da maneira interna, seja de maneira externa. [...]O Depen tem uma carteira de projetos e programas que são acompanhados pelo ministério, há uma avaliação periódica dessas metas, dessas ações e desses indicadores [...]também tem o próprio controle que é feito tanto pela CGU, mas especialmente pelo TCU, com relação a adequação entre a carteira de programas do órgão e as suas competências e aquilo que o órgão estabelece dentro da carteira maior do ministério de objetivos a serem alcançados.”</p> <p>“[...] No âmbito federal as organizações geralmente seguem as mesmas regras. O TCU e os ministérios têm buscado cada vez mais fazer essa adequação, entre definição de suas políticas, definição de suas ações, projetos e programas [...]” (2).</p> <p>“[...]não vejo assim ele (desempenho organizacional) como muito explícito, [...] ele entra num contexto geralmente de indicadores estratégicos, num sentido mais amplo. [...] eu entendo como deveria ser, mas, pelo menos da minha visão é de que não acontece bem como deveria. [...]eu acho que ainda tem uma lacuna grande para as coisas efetivamente acontecerem. (3).</p> <p>“[...] acaba que como chefe [...] a gente participa da execução, da avaliação de desempenho “[...] (4).</p>	<p>“[...]existem alguns instrumentos legais na avaliação de desempenho, quer dizer, quase todos eles são instrumentos, digamos assim, normatizados de avaliação de desempenho das carreiras do poder executivo federal, [...]tem outras avaliações também, por exemplo, a prestação de contas anual, é uma avaliação de desempenho que é feita sobre as atividades executadas pelo poder executivo, todos os chefes de poder têm que prestar contas pro TCU e pro congresso nacional (6)”. “[...]Eu atuei (com o desempenho organizacional) mais aqui dentro do Depen dentro das áreas que trabalhei. [...] na confecção de metas para o alcance de resultados para fins remuneratórios (5)”.</p>



	DPF	
	<p>“Na verdade, a gente está construindo um modelo bem objetivo, que foi implantado esse ano. Então a gente está amadurecendo alguns indicadores que a gente já tinha, aperfeiçoando-os e esse ano a gente está propondo uma evolução bem grande nesse trabalho de avaliação de desempenho de unidades” (10 e 11).</p>	<p>“Já, já participei (de atividades de desempenho organizacional). Na coordenação eu colaborava nessa área, apesar de não ser minha área fim, eu colaborava. Lembrando que gestão de processos também a gente tem a parte de desempenho de processos” (8).</p> <p>“Colaboro eventualmente nas iniciativas, [...]. Embora minha tese tenha sido em cima do desempenho organizacional” (9).</p> <p>“Já trabalhei na parte de planejamento, gestão estratégica, nós trabalhávamos com indicadores de desempenho institucional [...]” (7).</p>
	DPRF	
	<p>“Sim, atualmente eu estou como gestor negocial do sistema de avaliação, junto com a parte de TI (tecnologia da informação) pra desenvolver o sistema mesmo, de como fazer a avaliação, [...]” (14).</p> <p>“[...]na minha coordenação geral a gente tem uma divisão chamada de avaliação da performance institucional, que lida com os indicadores, [...]” (12).</p> <p>“A gente já tentou trabalhar aqui. [...]trocou toda a direção geral da polícia e, também as diretorias, grande parte das diretorias teve grandes mudanças, então ela está sendo implementada. Então eu tenho acompanhado meio que de espectador, não chegou no momento de a gente falar dessa participação especificamente da nossa coordenação” (13).</p>	<p>“Todos os meses, é mensal, a gente levanta os resultados da polícia do mês anterior, bem como o acumulado, e reportamos tanto ao MJSP com os resultados operacionais estratégicos, assim como o indicador estratégico do MJSP e, também aqui nós temos indicadores estratégicos da polícia, que são os locais, os internos, e aqui a gente gera também um relatório de performance mensal aqui na área” (15).</p> <p>“Estou há 15 anos trabalhando muito no planejamento estratégico, [...] e com os processos estratégicos vem o desempenho organizacional [...], então eu sempre trabalhei bem pertinho dessa área de desempenho e planejamento estratégico de longo prazo[...]” (16).</p>
Incentivo ao uso das ferramentas de avaliação de desempenho	Depen	
	<p>“Eu percebo que não funciona nem como ferramenta de motivação e nem como ferramenta de avaliação. Eu vejo que há um certo, não sei se</p>	<p>“Olha, da maneira que está, eu não vejo tanta efetividade para o gestor. Eu vejo como algo que é só a ser cumprido [...]” (6).</p>



<p>a palavra certa seria constrangimento, mas há um certo desconforto. [...] A gente usa por obrigação” (1).</p> <p>“[...] pelo que eu vejo, a avaliação de desempenho tem pouca participação de fato da gestão, ela é muito mais protocolar e burocrática do que de fato uma avaliação que motiva os gestores na participação, desde a sua construção como a própria avaliação. [...], mas a maioria (dos gestores) de um modo geral, não é cultura no departamento dar importância na avaliação de desempenho organizacional” (4).</p> <p>“Não. [...]a forma pelo menos como hoje é feita, não estimula nenhuma preocupação, digamos assim dos gestores em geral com relação a isso. Infelizmente” (3).</p> <p>“Eu acho que sim, porque, repito, isso é muito de cultura organizacional, porque se não for instituída, e até para afirmar a cultura nesse sentido, se não for cobrado, não vai” (2).</p>	<p>“as avaliações de desempenho nos órgãos geralmente não estão atreladas ao planejamento estratégico, então acaba sendo uma coisa da cabeça de cada gestor, os órgãos geralmente também não têm uma preocupação com desempenho estratégico, com o desempenho de atingir as metas, entregar resultados, então se existisse essa preocupação, se fosse uma coisa da cultura dos órgãos, dos gestores, esse tipo de avaliação tenderia a funcionar [...]. Agora tem outras avaliações que existem e que também podem e de certa forma contribuem pra uma crescente na cultura organizacional do poder executivo e dos outros poderes, pra gente ter uma preocupação a mais com os resultados [...], prestação de contas dos chefes de poder, os relatórios de gestão que todos os órgãos têm que apresentar pro TCU [...] são prestações de contas que colaboram pra esse crescimento, dessa preocupação com o desempenho institucional. [...] Então, a que existe hoje no Depen, não colabora para a utilização. [...] a gente precisaria ter uma modificação.” (6)</p>
DPF	
<p>“–Olha, eu acredito que sim, porque impacta diretamente no volume de trabalho deles” (10).</p> <p>“As ferramentas que hoje estão à disposição dele, eu acho que sim, são suficientes pra que ele consiga fazer esse acompanhamento, avaliar como que ele está perante o sistema ou perante as demais unidades, então eu acho que as ferramentas que ele tem à disposição hoje são boas e suficientes pra ele fazer essa gestão, [...]” (11).</p>	<p>“Eu acho que está crescendo muito. É uma coisa relativamente recente no serviço público né. Não há uma preocupação muito grande. Acho que nunca houve, pelo menos num período mais recente, uma preocupação muito grande com avaliação de desempenho. Acho que isso está começando a florescer mais agora, que é cobrado mais agora, mas eu acho que as novas ferramentas que estão sendo divulgadas sobre o assunto têm incentivado em parte, mas ainda não vejo nisso uma tendência, uma coisa ainda tão fortalecida. [...]Na PF também, acho que da mesma forma” (8).</p> <p>“Então em relação às superintendências, a informação que eu tenho é que as superintendências elas terminam competindo. Há uma preocupação ali do gestor, do superintendente e dos delegados, chefes de delegacia, é publicado um ranking anual de acordo com as posições, as pontuações e há uma disputa ali entre os superintendentes e os chefes de delegacia para que as unidades segam reconhecidas com um bom</p>



	<p>desempenho. Então nesse sentido, na área fim, mesclando polícia administrativa com polícia judiciária, sim, eu entendo que estimula nesse sentido, da competição da competitividade. Em relação a área meio, eu não vislumbro esse tipo de estímulo não” (9).</p> <p>“Então assim, eu percebo sim que a chefia eles costumam utilizar isso pra poder ofertar um produto melhor {...}” (7).</p>
DPRF	
<p>“O incentivo ele tem que partir muito da política. Se você tem uma alta direção que tem esse foco direcionado para, de querer acompanhar o desempenho, realmente querer acompanhar indicadores [...], mas eu ainda acho que precisa ter um incentivo maior, uma maior capacitação também dos gestores pra que eles possam se sentir à vontade pra utilizar e também essas ferramentas ficarem mais acessíveis pra eles” (14).</p> <p>“Não. Parecia muito mais na época que eu acompanhava isso como ações isoladas de alguns órgãos e ações isoladas de alguns gestores dentro do governo federal porque você não tinha muito claro quais seriam as recompensas pra quem tivesse uma avaliação positiva, então era o grande problema que eu via dessa busca da melhoria do desempenho organizacional, porque na verdade se você não tivesse correndo nenhum tipo de risco de prejuízo institucional, você também não conseguiu visualizar nenhum tipo de benefício em atingir determinadas metas. [...] Isso na PRF também” (13).</p> <p>“Eu acredito que a temática é pouco divulgada inclusive, porque alguns nichos do governo federal ficam muito reservados, eles não dão ampla publicidade, o que dificulta a avaliação, até porque os órgãos são muito singulares, então talvez uma ferramenta desse sentido que faça uma avaliação pra um órgão talvez nem sirva pra um outro devido a suas especificidades. Então pode ser difícil. [...]Essa temática pra PRF ela é nova e a gente ainda está consolidando algumas orientações, mas a gente prevê que dê todo o apoio aos gestores, mas nesse momento ela está muito incipiente” (12).</p>	<p>“Sim. Claro que a polícia também está amadurecendo nesse sentido, nossos relatórios têm ocasionado algumas decisões na alta gestão principalmente quando o diretor vai representar a polícia no MJSP, onde tem que apresentar os resultados, então dali direciona algumas ações internas [...]e o diretor ciente desse índice, ele pode acionar a área operacional para que faça a gestão” (15).</p> <p>“Eu tenho minhas críticas, em relação a essa questão porque é uma vivência da Polícia Rodoviária Federal né. Infelizmente são poucos os gestores n que gostam dessa temática e investem nessa temática. Muitas vezes os gestores são mais políticos né [...]” (16).</p>

Fonte: Elaborado pela autora baseado nas evidências coletadas.



De forma geral, todos os respondentes afirmam ter conhecimento do tema desempenho organizacional e mostram ter algum tipo de conhecimento do funcionamento da temática na sua organização ou em âmbito federal.

No Depen, respondentes do nível tático e operacional informam sobre a necessidade de prestar contas sobre o desempenho de suas unidades para órgãos de controle, como a CGU e TCU. Mas o respondente 1 e 3 (nível tático) acreditam que não há uma avaliação efetiva em âmbito federal e que o desempenho organizacional não “*acontece como deveria*” (3).

No DPF, os respondentes do nível tático estão construindo um modelo de avaliação de desempenho organizacional, o que demonstra o amplo conhecimento no assunto. No nível operacional os entrevistados possuem fundamentos da temática principalmente alinhada a nível de estratégia organizacional.

Quanto ao DPRF, um dos entrevistados do nível tático está participando do desenvolvimento de um sistema de avaliação, e os respondentes do nível operacional estão envolvidos no tema e elaboram resultados vinculados ao planejamento estratégico do órgão.

Na busca de melhor entendimento sobre a temática solicitou-se que os respondentes informassem se consideram que o sistema de avaliação de desempenho organizacional existente incentiva os gestores públicos a usarem essas ferramentas.

Para os entrevistados de nível tático do Depen, somente o respondente 10 acredita que sim, mas que depende da cultura organizacional e necessita ser cobrada, sendo que durante o restante da entrevista ele informou que o desafio emergente do departamento era implementar a questão da cultura organizacional de desempenho. Os demais entrevistados, tanto de nível tático ou operacional, informam que o uso das ferramentas é somente protocolar ou por obrigação.



Na PF, o resultado é contrário ao Depen, sendo que todos os respondentes julgam que as ferramentas estão sendo usadas pelos gestores ou seu uso está crescendo, por alguns motivos como: “*impacta diretamente no volume de trabalho deles*” (10), “*estimula a competição*” (9), “*ofertar um produto melhor*” (7).

Para o DPRF, os entrevistados do nível tático não há incentivo para o uso das ferramentas de avaliação de desempenho, que depende também do incentivo político, de apoio aos gestores e de maior divulgação. Para o nível operacional, a PRF está amadurecendo nessa temática, sendo que alguns relatórios de desempenho têm sido usados para decisões da alta gestão, no entanto, segundo o entrevistado 16 “*são poucos os gestores [...] que investem nessa temática*”.

Percebe-se que o DPF demonstra estar engajado na criação de ferramentas e identifica que está crescendo o uso dos recursos disponibilizados pelos gestores, mostrando maturidade superior desse órgão na temática. Para Deschamps (2020) existe uma relação entre o desenvolvimento de rotinas de gestão de desempenho pelas organizações públicas com o uso dos dados gerenciais de desempenho pelos gestores, mas pondera que existem complicações ainda não estudadas nessa conexão.

Quanto a análise geral, nota-se que, em nível tático, os gestores do DPF acreditam que as ferramentas de desempenho estão incentivando os gestores do órgão, provavelmente por ser uma ferramenta que está sendo criada internamente com participação desses gestores, conforme será informado no decorrer das próximas evidências coletadas. Já os respondentes do Depen, no geral, não enxergam que os gestores estão sendo incentivadas para usá-las. E o DPRF tem opiniões contraditórias, mas acreditam que por ser uma temática nova poderá ter uma maior participação com o apoio da alta gestão.



Em relação ao nível estratégico, as evidências seguem um padrão parecido com o do nível tático, com diferença que na PF há uma constatação do entrevistado 9 sobre uma diferença de estímulo entre a área meio e a finalística.

Conforme Sanger (2013) há uma esperança de que a coleta de dados de desempenho crie um círculo vicioso: a medição de desempenho promoveria uma gestão de desempenho eficiente e, como consequência, a organização poderia melhorar suas tarefas e atingiria seus objetivos. No entanto, pelas evidências coletadas, entende-se que somente 1 (um) dos órgãos parece estar empenhado na temática e no desenvolvimento de ferramentas.

4.2 Bloco II - identificação com a temática medição de desempenho organizacional

O bloco II buscou a identificação dos respondentes e a percepção destes quanto ao envolvimento dos gestores e da organização na temática da medição de desempenho. Intentou-se analisar as dificuldades com a temática e levantar informações quanto à exposição dos dados de medição de desempenho nos órgãos dos entrevistados.

O quadro 5 oferece uma visão das principais falas dos respondentes sobre as variáveis separadas por órgão e por nível tático e operacional. E após, segue-se com a análise das evidências.



Quadro 5: Conhecimento dos entrevistados sobre o tema medição de desempenho organizacional

Variáveis	Tático	Operacional
Conhecimento dos gestores dos órgãos sobre a temática da medição de desempenho a partir da percepção dos entrevistados	Depen	
	“Eu vejo que houve uma evolução ao longo dos anos.” (1) “Acho que poucos têm esse conhecimento. Existe a necessidade de melhorar essa cultura, primeiramente com os gestores [...]. [...]de saber a relevância dessa temática, até que isso possa ser expandido para os próprios servidores.” (4)	“Nem mesmo as pessoas que operacionalizam a ferramenta conseguem entender ela porque ela é bem, digamos assim, complexa. [...]é importante que os gestores participem desses procedimentos, de estabelecimentos de metas, de verificação, para que seja feito esse alinhamento político-institucional, que o órgão consiga entregar aquilo que a população está esperando dele” (6). “O patrocínio da gestão maior, eu vejo pouco envolvimento, não tem muito envolvimento. Como aqui a estrutura é dividida por diretorias, fica muito a nível de uma diretoria só, a diretoria executiva que é responsável por essa atividade. [...]Eu acredito que em parte existe uma compreensão, mas como eu falei, em parte. A grande maioria não tem essa compreensão, não vejo dessa maneira” (5).
	DPF	
“O tema faz parte do dia a dia dele, ele precisa entender daquilo. Eu acho que isso seja o maior estímulo, ele precisa compreender aquilo pra gerir as pendências dele. Então é mais por necessidade do que por estímulo” (10). “Então, os gestores são os principais consumidores dessas informações que são geradas. Então assim, eu vou dividir a sua resposta em duas. O pessoal que alimenta, geralmente, eles entendem a necessidade disso, o objetivo disso, mas não gostam porque é mais trabalho pra eles. [...]O outro ‘cara’, que é o gestor, que eu entendo	“A gente ouviu falar, aconteceram algumas reuniões de benchmark no início da coordenação junto ao BC, junto a secretaria da receita federal, fizemos também quando a gente estava implantando a gestão de processos, fizemos em alguns órgãos públicos, [...]” (8). “[...]há uma cobrança dos órgãos de controle, especialmente da CGU e do TCU, e é uma preocupação da polícia sim, estabelecer e cobrar esses índices” (9).	



	<p>que é o principal consumidor dessa informação, esse entende, sabe que isso tem um custo, e gosta muito do que está sendo produzido” (11).</p>	
	DPRF	
	<p>“Na verdade [...] acho que no geral, [...]tem sido feito aquelas reuniões do colegiado diretor, mostrado alguns indicadores em relação a avaliação de desempenho organizacional, mas eu creio ainda que há alguns passos a serem melhorados, [...]porque as vezes eles podem estar aferindo [...], mas isso não está sendo por exemplo repassado a outros níveis, pra que a gente realmente tome ciência de que estamos caminhando, os indicadores estão mostrando que as ações estão indo bem, então mesmo que estejam coletando os indicadores, fazendo essa avaliação, não está chegando a informação para outros níveis” (14). “Talvez não em profundidade, mas talvez a gente entenda ali os macroprocessos envolvidos nessa sistemática, mas assim como eu te disse, a gente precisa de um aprimoramento melhor para fazer uma orientação de nossos gestores” (12).</p>	<p>“A questão da medição a gente consegue fazer de uma maneira tranquila em relação aos resultados operacionais que já tenham um histórico bom na polícia” (15). “Isso é uma complicação. [...]A gente ficou de 2013/2014 até 2018/19 com um planejamento capenga que tinha um monte de indicador Mas a gente não conseguia medir até porque criar indicador é fácil né, difícil é na hora de você coletar o indicador e fazer a primeira medição, extrapolar para ver o que que pode ser feito nos próximos anos e quando você vai fazer isso com 50 indicadores e a maioria deles não passou no teste da coleta, não sabíamos como coletar, sem sistema para coletar, era manualmente era muito muito trabalho então isso ficou foi inócuo né” (16).</p>
Percepção dos entrevistados quanto a realização da medição de desempenho organizacional.	Depen	
	<p>“[...] ainda não é algo que permeia toda a administração. Eu acredito que precisa de mais envolvimento, de comprometimento da gestão com esse assunto” (4). “[...]com relação a razão de ser eu ainda vejo bem incipiente [...] e, também em relação a própria dinâmica de funcionamento” (2). “[...]nós temos políticas públicas definidas, nós temos projetos estratégicos, temos indicadores, temos metas definidas, e muitas vezes cada gestor tem conhecimento de seu universo, do que está</p>	<p>Quando eu estive mais à frente desse projeto, eu demorei quase um ano e meio, dois anos, para entender o fluxo, por onde que passava, o que tinha que fazer, as regras, consegui ter uma visão macro depois de dois anos, mas trabalhando com isso diretamente” (6).</p>



<p>sob sua responsabilidade, mas essa visão do Depen como um todo, de tudo que o Depen tem como “obrigação” de atingir como meta, até pra nós que estamos aqui ajudando na gestão, é difícil de enxergar, então imagina quando isso vai descendo hierarquicamente, até chegar em cada chefe, de cada área, é uma coisa difícil mesmo, e eu vejo isso no serviço público como um todo, mas é uma cultura que a gente tem que ir tentando aprimorar” (3).</p>	
DPF	
<p>“[...]surgiu essa ideia que [...] explicou aqui, de tentar parametrizar isso com as mesmas bases e aí surgiu a ideia de um conceito que nós chamamos aqui de objeto de exame, e esse conceito na verdade ela fala que isso é meu, mas isso vem sendo construído, na verdade isso não é ideia minha. Isso aparece na base do nosso dia a dia” (11).</p>	<p>“[...]a gente está começando a criar, a coordenação está criando, desde meados do ano passado, um sistema de indicadores e vinculando o sistema de indicadores ao planejamento estratégico” (8). “Eu acho que os gestores sim, porque eles têm não só acesso, mas a cobrança. O que eu tenho minhas dúvidas é se a base ela tem a consciência dos indicadores no sentido de saber exatamente o que está sendo cobrado, qual é a pontuação. Falta um pouco dessa disseminação entra a base” (9). “[...] já trabalhei nessa área que a gente fazia a mensuração desses indicadores, e essas portarias anuais onde dava as metas a serem adquirida [...] (7).</p>
DPRF	
<p>“[...]se estabelecem lá algumas metas, que estão relacionadas até a indicadores relacionados a outras questões mais governamentais, no caso da PRF por exemplo, a redução do índice de mortes, de acidentes, alguns indicadores são mais macro em relação a atividade da polícia como um todo, e aí é basicamente isso que direciona, inclusive na nossa avaliação de desempenho individual, 10 pontos são da produtividade organizacional, e as vezes as pessoas perguntam, mas tá, como é que está sendo aferido esses 10 pontos? A gente fala, bom, a princípio está todo mundo recebendo 10 porque dizem que a polícia está alcançando as metas que estabeleceu” (14).</p>	<p>“a gente está terminando de fazer os novos indicadores, de novo, agora, e o desafio de avaliação de um órgão é você criar indicadores e fazer a coleta deles na primeira coleta, de indicadores novos né, e pessoalmente negociar com as áreas. [...] é difícil essa questão de estabelecer meta para indicador e fazer essa mensuração” (16). “nosso setor levanta os resultados da performance institucional da PRF e esse alinhamento dos resultados para ver se está cooperando com a estratégia da instituição” (15).</p>



	<p>“Não, hoje ainda não está claro com está sendo feita. Tem alguns processos que a gente inicia para medição de alguns indicadores, mas a participação coletiva para a criação desse desempenho ela depende muito de atores isolados, então acaba que esse desempenho acaba que não são indicadores que são fáceis de se obter e a gente acaba abandonando pela falta de dados, de informação” (13).</p> <p>“Sim, inclusive nós estamos na tratativa de mais um processo estratégico, chamado Índices Gerenciais, [...]nosso diretor geral ele propôs um projeto dessa magnitude, que vai avaliar o desempenho das nossas unidades, então nós vamos trabalhar com uma métrica para tentar fazer uma comparação entre as unidades iguais. [...]esse projeto de Índices Gerenciais vai ser para fazer uma metrificacão e uma possibilidade de comparação entra unidades iguais para saber o desempenho entre elas” (12).</p>	
Dificuldades da medição de desempenho organizacional	Depen	
	<p>“[...]incentivo as chefias imediatas a utilizar critérios objetivos e que vão contribuir com a missão institucional do órgão” (1).</p> <p>[...]eu vejo uma crescente, eu acho que está num processo de aprendizagem por parte dos gestores do Depen, [...]algumas coisas um pouco mais aquém e algumas um pouco mais além, mas é um processo de construção” (2).</p> <p>“[...]no geral, a cultura mesmo de gestão ela não é ainda tão enraizada, digamos assim, quanto por exemplo numa iniciativa privada, eu vejo assim, uma dificuldade ainda grande de todos os servidores terem essa visão e mesmo dos gestores muitas vezes, de terem essa visão” (3)</p>	<p>“Eu acho que principalmente é algo de base. É o saber o que está fazendo para alcançar alguma coisa maior em nome da instituição e não ver o seu serviço apenas como importante a ser alcançado, mas sim a visão de um todo. Então acho que isso falta dentro do departamento” (5).</p> <p>“[...]de certa forma o Depen não tem uma preocupação institucional para ampliar essa ferramenta, esse tipo de avaliação que existe hoje no órgão, justamente, eu acho, porque os gestores percebem que ela pode ser um pouco prejudicial até para a própria remuneração dos servidores, não tem uma compreensão assim de que a forma de fazer essas medições poderá ajudar o órgão ou não né, então o fato de fazer esse acompanhamento das metas é meio que indiferente [...]” (6).</p>
	DPF	



	<p>“Então mesmo dentro da mesma área, você tem diversas casuísticas, diversos tipos de procedimento periciais que podem ser executados, e você tem então tamanho de obras diferentes. Isso só para te mostrar realmente a complexidade de você colocar indicadores em cima do que se produz, realmente é um desafio. [...]nunca vai estar 100% correto. Toda a medição que você executa sempre vai ter um erro e a gente precisa conviver com esse erro, tentar dimensionar o tamanho desse erro, e conviver com ele.” (11)</p>	<p>“[...]nós temos 8 diretorias, cada uma dessas diretorias, tem um núcleo de gestão estratégica e o chefe desse núcleo fazem parte dessa comissão técnica, então você acaba envolvendo a diretoria nesses processos de planejamento estratégico, de governança, de medição de desempenho, você acaba incentivando que as demais áreas participem, só que esses comitês eles não envolvem por exemplo na PF, na minha opinião pessoal, não envolvem superintendências por exemplo, porque a estrutura da PF é muito grande, ela não se resume a 8 diretorias” (8).</p> <p>“O grande problema que a gente retorna é que fato, você tem um indicador de produto, a gente consegue produzir muitos processos a mais, mas não necessariamente esse impacto é mensurado na sociedade. Será que mais processo ou menos processo fez alguma diferença? Então essa é uma limitação que a gente encontra” (7).</p>
	DPRF	
	<p>“[...]eu acho que a falta de dados é um dos principais problemas” (13).</p> <p>“A PRF é um órgão bem singular no sentido da sua gestão de funções, então é uma rotatividade muito grande e aqui todo mundo é policial, então as chefias são ocupadas por policiais. Uma hora o colega está no operacional, outra hora ele está na gestão e essa rotatividade ela dificulta a percepção de algumas temáticas e essa seria uma delas que a gente precisa implementar, [...]” (12).</p>	<p>“A dificuldade que a gente sente é quando precisa criar um novo indicador e esse dado ainda não está sistematizado e aí é algo que precisa amadurecer em relação a sistematização de alguns dados [...]” (15).</p> <p>“...os caras não querem se comprometer com uma meta né [...]Você faz seu planejamento estratégico para poder atingir para poder atingir aquela meta, daquele indicador, então hoje é uma dificuldade para trabalhar com desempenho né porque em primeiro lugar a gente tem que fechar essas metas e fechar essas metas né uma coisa complicada” (16).</p>
Levantar informações quanto a exposição de dados de medição	Depen	
	<p>“Não, não existe [...]” (1).</p> <p>“Pelo que eu sei, ainda não. [...]acho que precisava ser desenvolvido sim esse programa de comunicação da importância da avaliação de desempenho organizacional” (4).</p>	<p>“Não existe, não existe. [...]e a gente não tem um plano de comunicação relacionado ao planejamento estratégico, muito menos relacionado à avaliação de desempenho [...]” (6).</p>



<p>“Sim. Eu acho que talvez o nosso, tem um processo SEI, que eu não sei o nível de acesso dele [...]. Talvez pudéssemos ter efetivamente no âmbito do próprio Depen” (2). “[...]pra esses que estão sendo monitorados pelo MJSP, a gente tem sim uma frequência de monitoramento, isso fica disponível no site do MJSP” (3).</p>	<p>“Não. Para ser franco não vejo isso com regularidade. [...], no entanto agora com a instituição da intranet eu acredito que essa informação esteja um pouco mais acessível quando disponibilizada” (5).</p>
DPF	
<p>“[...]a gente expõe para fora, inclusive discretizado por unidades e internamente, como a gente ranqueia, tem sempre a média, os que estão acima da média e no final ali do ranking “(10).</p>	<p>“Eu não sei como está a divulgação desses resultados, mas assim, a coordenação ela estava criando, acho que já criou, um painel onde esses indicadores possam ser acompanhados. [...]Eu sei que no mínimo para todas as diretorias a nível de Brasília, vai ser disponibilizado, mas não sei se vai alcançar todo o país pra que todo mundo possa enxergar isso” (8). “Essa exposição dos dados de desempenho ela é feita anual na internet, mas eu reputo que ainda é tímida, no sentido de pouca divulgação” (9). “{...} normalmente nós temos os índices, esses índices não são publicados, nós temos um índice que é publicado, ele é um índice muito macro, os índices menores geralmente não são publicados para o público externo por questões de segurança” (7).</p>
DPRF	
<p>“Em relação da questão organizacional, já estavam desenvolvendo um painel, que vai ser também via algum sistema que você possa acessar, pra ficar divulgando esses resultados” (14). “Olha, eu acho que nós não temos alguma coisa nesse sentido com regularidade, a gente tem até um sistema específico que faz esse tipo de medição, mas eu não sei a regularidade. Parece que ele está posto para consulta, mas a gente não tem uma regularidade em cima da temática” (12). “Não. É igual eu te falei, a gente tem hoje algo que é inovador, mas ficou parado aí por quase um ano, está prestes a rodar a segunda</p>	<p>“Nós temos o SEI, [...] que é um repositório de dados, de arquivos, de documentos oficiais, e ali a gente coloca todos os meses os relatórios, ele está público, então pra qualquer policial, mas nosso público demandante mesmo de comunicação quando a gente gera os relatórios, são os diretores executivos e o diretor geral, eles podem por meio desse documento, dar ampla divulgação” (15). “Existe, eu acho que até uma Norma que todos os órgãos públicos hoje eles têm que usar o portal gov.br, tem que colocar o seu planejamento estratégico lá, seus objetivos, seus indicadores, seus projetos. A área de transparência da PRF já cobrou da gente algumas vezes esses dados para</p>



	<p>avaliação panorâmica, e a grande dificuldade da PRF é nessa diversidade de atividades que a gente executa [...]” (13).</p>	<p>colocar lá. [...]eu tenho que a PRF quando estiver fechado certinho: nossos métodos, nossos indicadores e a periodicidade dessas medições eu creio que não vai ter problema nenhum a gente divulgar isso para a sociedade” (16).</p>
Conhecer a opinião dos gestores e servidores quanto a avaliação de desempenho	Depen	
	<p>“[...]eu vejo que a gente precisa ficar um pouco mais, assim, colado com a realidade [...]. [...] que eu recebo de feedback é isso, é o cumprimento de uma norma, mas que não tem um resultado positivo nem para a instituição e nem para o próprio servidor” (1)</p> <p>“[...]não lembro de ter uma participação conjunta, por exemplo, numa mesma mesa de todos os gestores, pra tratar desse assunto. [...]Eu vejo ainda que a cultura, de modo geral, é fazer para atender uma demanda do que de fato termos isso para fortalecer o órgão e cooperar com a missão do órgão” (4).</p> <p>[...]acho que todos percebem a importância disso, se já não tem isso plenamente embutido, começam a ter isso introjetado e saber da importância disso, [...], mas se já tem a plena consciência da importância disso, te confesso que não sei, mas acho que sim, acho que já começa a amadurecer com relação a isso” (2)</p>	<p>“Os gestores não a acham importante, ou então eles veem com não tão bons olhos, porque esse tipo de avaliação que existe hoje no órgão pode afetar a remuneração dos servidores [...]” (6).</p> <p>“Eu vejo como uma avaliação bastante formal do ponto de vista deles, observando-os. É como se fosse algo que tem que ser ultrapassado e só. Não tem esse envolvimento como meta institucional. É minha percepção” (5).”</p>
	DPF	
	<p>“Com essa nova forma de abordar, você vê que isso melhorou muito substancialmente, e aí, quanto mais você tem complexidade, mais difícil também é para explicar também para o usuário, mas enfim, a gente está numa evolução constante. Eu acho que isso é uma grande evolução, é um passo grande, vai demorar um pouquinho ainda até</p>	<p>“Na minha opinião [...], mas ainda existe uma resistência na questão de indicadores, principalmente quando a pessoa não fica bem-posicionada a pessoa reclama demais né. [...]não é a PF, mas de modo geral as pessoas não gostam de ser acompanhadas por indicadores de desempenho” (8).</p>



<p>isso ser totalmente incorporado na cultura organizacional, até porque, como te falei, você passou por um processo, estamos passando ainda por um processo, já está sendo utilizado, então assim, o germe de tudo isso aqui o que que é? O próprio gestor demandando medidas melhores, para que ele seja medido e comparado com as mesmas bases” (11).</p>	<p>“Em relação a atividade de polícia judiciária, há um conhecimento, há um consenso ali de que já houve bastante avanço, que os indicadores são adequados, e há algumas críticas, naturalmente, e sugestões de melhoria” (9). “Na realidade, eu acho isso um caso de cultura organizacional, que precisa ser mais bem trabalhado. Em que sentido? É pouco transparente para o servidor. Então ele trabalha, ele produz, mas ele não faz muito a ligação do produto do seu trabalho com a avaliação.</p>
DPRF	
<p>“[...] algumas pessoas acham que é importante a gente realmente trabalhar melhor esse desenvolvimento tanto da avaliação de desempenho individual tanto organizacional. O cuidado que eu sempre tenho é saber, beleza, esse aí é só o discurso ou a pessoa quer realmente na prática, [...]vamos dizer que o discurso ainda está mais forte do que a prática em relação a avaliação de desempenho, tanto individual quanto organizacional (14). “Hoje é consenso que a gente precisa implementar um sistema, ele precisa ser abrangente, porque podemos dizer que a disputa foi aberta, então assim, quem consegue por meios próprios provar essa relevância institucional, ele vem levando vantagem nessa corrida por recursos e disponibilidade, [...]” (13). “Eu acho que assim, há uma diferenciação muito grande. Os que estão na alta administração eles compreendem melhor essa importância, e aí quando a gente vai descendo na escala de hierarquia, talvez os gestores mais próximos da atividade fim, não entendam. Então a gente está com um gap entre os gestores de alto escalão e os gestores da parte operacional” (12).</p>	<p>“Não, eu não tenho conhecimento sobre esses dados, essa avaliação que os gestores têm, essa visão que eles têm acerca da avaliação” (15). “a gente a gente acha que ainda falta chegar na ponta, desde as informações básicas [...]Então essa cultura infelizmente ainda não desdobra para os níveis até chegar no nível operacional, ainda é um desafio que a gente tem de comunicação interna [...]” (16).</p>

Fonte: Elaborado pela autora baseado nas evidências coletadas.



Quanto ao conhecimento dos gestores dos órgãos sobre a temática da medição de desempenho, os respondentes expuseram suas opiniões conforme o quadro 5.

Para os entrevistados do Depen, existe a necessidade de melhoria na cultura da medição de desempenho (entrevistado 4) e, está sendo percebida uma evolução nesse tema conforme o entrevistado 1, ambos do nível tático. No entanto, no nível operacional os respondentes não enxergam envolvimento dos gestores e, o entrevistado 6 afirma: “*Nem mesmo as pessoas que operacionalizam a ferramenta conseguem entender...*” e pondera a importância da participação dos gestores na medição de desempenho para que o departamento realize entregas efetivas à sociedade.

No DPF há uma percepção positiva do nível tático, em que os entrevistados citam que o tema: “*...faz parte do dia a dia...*” (10), “*...os gestores são os principais consumidores das informações geradas*” (11), mas consideram que: “*...é mais por necessidade do que por estímulo*” (10). No nível operacional os respondentes se referem a cobrança de órgãos de controle e possíveis *benchmarks* com outras instituições para indicar a percepção sobre o conhecimento da organização, gestores e a si próprios sobre o tema medição de desempenho.

Já no DPRF, em nível tático os entrevistados expõem uma defasagem de conhecimento dos gestores sobre a temática, já que entendem que a informação não chega a todos (14) e que há necessidade de melhorias: “*...creio ainda que há alguns passos a serem melhorados*” (14), “*...precisa de um aprimoramento para fazer uma orientação aos nossos gestores*” (12). Os respondentes do nível operacional possuem considerações discordantes, visto que o entrevistado 15 acredita que a medição é realizada de forma tranquila quanto aos resultados operacionais, e o entrevistado 16 julga que é a medição é “*...uma complicação*” e que nos últimos anos a PRF não teve um planejamento estratégico coerente.



Analisando o nível tático, depreende-se que os respondentes do DPF julgam os gestores do órgão envolvidos na medição de desempenho. Já nos demais órgãos não há uma visão do engajamento na temática. Em relação ao nível operacional há concepções divergentes e, novamente, os respondentes da PF se aproximam mais da visão de que existem uma preocupação do órgão com o tema. Para um dos respondentes do Depen há dificuldade inclusive de operacionalizar a ferramenta disponível e não há envolvimento da alta gestão como patrocinadora do tema.

Também, tentou-se retratar o entendimento dos entrevistados quanto à realização da medição de desempenho em seus órgãos. No Depen, no nível tático e operacional a percepção é de que a realização ainda é incipiente, conforme o entrevistado 4: “...*precisa de mais envolvimento, de comprometimento da gestão...*”.

No DPF, conforme já constatado nas análises anteriores, há comprometimento com a temática, mas o entrevistado 9 (operacional) observa que “...*falta um pouco dessa disseminação entre a base*”.

Quanto ao DPRF, a maior parte dos respondentes está envolvida em alguma atividade relacionada a medição de desempenho, somente o entrevistado 13 (tático) pondera: “...*hoje ainda não está claro como está sendo feita...*”;

Por meio das falas dos entrevistados de nível tático é possível identificar que para o Depen a medição de desempenho está enfrentando dificuldades em nível institucional. Já a PF e PRF demonstram maior empenho na concretização de projetos que envolvam a temática. No nível operacional, o panorama é similar ao nível tático.

Em momento posterior, questionou-se aos entrevistados quais seriam as dificuldades que eles visualizam para a medição de desempenho organizacional em seus órgãos. Para os entrevistados de nível tático do Depen foram citadas principalmente: falta de cultura,



necessidade de processo de aprendizagem, falta de incentivo às chefias, conforme o respondente 2: “...*é um processo de construção*”. Para o nível operacional falta uma visão de um todo, e comprometimento da organização porque o acompanhamento das metas é feito de forma indiferente.

A PF enxerga a complexidade de imputar indicadores pela complexidade da organização, mas segundo o respondente 11: “...*a medição que você executa sempre vai ter um erro e a gente precisa conviver com esse erro...*”. No nível operacional as dificuldades citadas foram a falta de envolvimento de todas as superintendências pois a estrutura da PF é grande, e o respondente 7 observa a falta de participação da sociedade: “...*, mas não necessariamente esse impacto é mensurado na sociedade*”.

Para o DPRF, em nível tático foi citada a grande rotatividade de gestores e a falta de dados. E no nível operacional a necessidade de amadurecimento da organização em relação à sistematização de alguns dados e a complexidade no estabelecimento de metas.

Percebe-se que muitas das dificuldades citadas no momento inicial da entrevista corroboram com os desafios abordados pela literatura e que serão explorados minuciosamente no bloco III abaixo.

Quanto à exposição dos dados de desempenho. Tanto em nível tático quanto operacional os respondentes do Depen não visualizam a divulgação ampla de dados de medição. O respondente 2 informa sobre o sistema SEI, mas não sabe o nível de acesso do mesmo, e o respondente 3 acredita que os dados que são monitorados pelo MJSP ficam disponíveis no site da referida pasta ministerial.

Na PF, o respondente 10 (tático) informa que há exposição e inclusive com *ranking* por unidades. Entretanto, no nível operacional, os respondentes concordam que há apresentação dos dados, mas ponderam que a divulgação ainda é tímida e não alcançam toda a organização.



Em relação ao DPRF, os respondentes de nível tático informam que não há frequência na divulgação dos dados, mas que está ocorrendo o desenvolvimento de um painel para divulgação de resultados organizacionais. Em nível operacional, novamente é citado o sistema SEI como repositório dos relatórios de desempenho, mas que acaba sendo de uso interno. E o respondente 16 informa sobre a obrigatoriedade de publicizar os dados por força de uma norma geral para os órgãos públicos, mas que a PRF está organizando os métodos, os indicadores e a periodicidade das medições para dar ampla divulgação para a sociedade.

A última variável desse bloco era a opinião dos entrevistados sobre a avaliação de desempenho.

Para os respondentes de nível tático do Depen a avaliação de desempenho é vista como “...cumprimento de uma norma...” (1); “...atender a demanda...” (4), e o entrevistado 2 acredita que o departamento está começando a amadurecer com relação ao tema. Já os entrevistados de nível operacional avaliam que os gestores não acham importante e “...é como se fosse algo que precisa ser ultrapassado e só...”.

Em relação ao DPF, em nível tático o respondente 11 acredita que o órgão se encontra em uma evolução constante, mas “...vai demorar um pouquinho ainda até isso ser totalmente incorporado na cultura organizacional...”. Os entrevistados de nível estratégico acreditam, também, que estava ocorrendo avanços, mas questionam sobre a transparência da informação ao servidor e citam um desafio que será abordado no próximo bloco, qual seja, o constrangimento: “...existe uma resistência na questão de indicadores, principalmente quando a pessoa não fica bem-posicionada” (8).

Em relação a PRF, em nível estratégico os respondentes citam uma diferenciação entre a importância dada pela alta gestão em relação aos demais gestores, e um descompasso entre o



discurso e a prática. Os respondentes de nível operacional citam também que, por problemas de cultura, a prática ainda não se desdobra para todos os níveis da organização.

Percebe-se que os gestores de nível tático têm visões diferentes dependendo do órgão observado, sendo que no Depen não é visualizado uma participação efetiva dos gestores na temática. Em nível operacional, os respondentes informam sobre o reconhecimento da resistência quanto ao tema e a necessidade de mudança de cultura.

Os discursos dos respondentes trazem considerações que validam o que foi informado por Sanger (2008) a respeito de atitudes necessárias por parte das organizações: um sistema de gestão de desempenho é indispensável para a criação de estruturas e dados de medição úteis que farão com que a organização entenda quais são os elementos que melhoram seu desempenho, sendo que para isso são necessárias: a liderança, a organização voltada para aprendizagem e uma cultura que apoia a inovação tolerando falhas.

4.3 Bloco III - desafios associados à medição de desempenho organizacional

Esse bloco analisa a constatação e a aderência empírica dos desafios associados à medição de desempenho organizacional dentro dos órgãos dos respondentes, relatados na literatura conforme quadro 1. Apresenta-se a análise de cada desafio por níveis de gestores e órgãos e, após, cruzamento das informações entre níveis de gestores e entre órgãos. Por último, será destacado as sugestões de melhorias relatadas pelos entrevistados para mitigar os desafios analisados.



4.3.1 Análise do desafio denominado ambiguidade da meta

Conforme quadro 1, a ambiguidade da meta teve como definição operacional a possibilidade de uma meta ou conjunto de metas organizacionais gerarem margem para interpretações diversas, já que as informações podem ter significados diferentes para pessoas diferentes. O questionamento feito aos entrevistados era se eles consideraram as metas usadas para medir o desempenho de fácil entendimento.

As evidências coletas foram codificadas e sistematizadas no quadro 6.



Quadro 6: Análise do desafio denominado ambiguidade da meta

Variável	Tático	Operacional
Ambiguidade da meta.	Depen	
	<p>“[...]quando você olha para as metas institucionais do órgão e do cumprimento, eu verifico que os critérios são bem objetivos, mas falta ainda a gente <i>linkar</i> essas metas institucionais às metas de execução do orçamento” (1).</p> <p>“[...]eu acho que no Depen as coisas têm sido feitas de uma forma bem inteligível sim, não é difícil de compreender[...]o que eu acho que está acontecendo muito, nem sempre é muito fácil de mensurar, e de ser um dado confiável, digamos assim, com relação àquele indicador.” (3).</p> <p>“[...]você não aponta exatamente a fonte que vai ser recolhida aquele dado, a periodicidade, o que define exatamente o que é aquele indicador, da margem para a interpretação de quem vai informar, muitas vezes informa de boa-fé, mas fez uma interpretação equivocada [...] (4).</p> <p>“Isso é uma boa pergunta porque passa por algumas críticas que eu já fiz por esse próprio mapeamento que é do MJSP. As metas lá, a maneira como foi construída a árvore, poderia ser melhorada sim, incrementada” (2).</p>	<p>“Não são de fácil entendimento, são metas que precisariam, num mundo ideal, digamos assim, [...] deveriam estar contidas no planejamento estratégico do órgão, na forma de ações, projetos, ou programas, [...], elas geram grande margem para questionamento, e se geram margem para questionamento, isso não é uma coisa que está assentada assim, que não é forte, [...] ela é falha “(6).</p> <p>“Eu acredito que sim. São metas de maneira bem genéricas, mas acho que é totalmente passível de entendimento” (5).</p>
	DPF	
<p>“Para os gestores, essas metas são muito claras” (11).</p> <p>“Duas metas principalmente, tempestividade e produtividade. Isso é muito intuitivo de medir, isso é simples. Agora, existem outros indicadores mais elaborados que talvez não sejam tão de fácil entendimento” (10).</p>	<p>“São de fácil entendimento, no sentido de que como são indicadores normalmente o produto, é muito fácil para o servidor visualizar o que ele produz [...], mas ele não correlaciona isso com o sistema estratégico do órgão. Muitas vezes porque ele não conhece o sistema estratégico do órgão” (7).</p> <p>“Em relação às outras métricas eu não tenho como lhe informar e dizer se são de fácil entendimento, mas em relação a polícia judiciária e de gestão de pessoas eu posso te dizer que sim, são de fácil entendimento” (9).</p> <p>“Eu acho que podem gerar uma margem de interpretação, porque elas não são tão simples assim [...]” (8).</p>	



		DPRF
	<p>“[...] o problema é a gente saber quais são as metas, porque que a maioria das áreas acho que não está tendo acesso a quais são essas metas organizacionais [...]” (14).</p> <p>“São claros e confiáveis. [...]Hoje a PRF está num estágio extremamente avançado, principalmente em relação ao índice de produtividade individual, [...]Esses indicadores, a gente chegou nesse grau de maturidade de internalização desses indicadores, graças a análise da relevância do resultado organizacional, então assim, ele hoje é bem compreendido pelo efetivo, ele entende bem onde a gente quer chegar, está bem alinhado com o alinhamento estratégico, [...]Agora na parte da atividade especial interna, a gente já não tem essa facilidade. [...] ela não tem um impacto muito grande para o desempenho organizacional, mas são essenciais para a continuidade do órgão. Então a gente ainda está engatinhando, está tentando ver se faz os ajustes necessários [...]” (13).</p> <p>“As metas que nós temos hoje elas estão bem simplificadas, inclusive nós vamos tentar simplificar elas mais. Então assim, na atual gestão, a ideia é que a gente simplifique cada vez mais, desburocratize, e deixe que as metas estejam realmente atinentes, principalmente para a percepção daqueles que fazem seu atingimento, que são os policiais que fazem a atividade fim, lá na ponta” (12).</p>	<p>“Sim, até que são relativamente fáceis, inclusive a gente fez até uma mudança esse ano. [...]a gente teve que rever, e a diretriz que a gente teve foi realmente trazer indicadores mais simples, mais objetivos, então eles são de fácil entendimento” (15).</p> <p>“Depende de qual das metas, algumas não tem margem de interpretação como número de acidentes de trânsito. Mas outras podem gerar, como o cálculo de prejuízos às organizações criminosos com apreensão de drogas e armas, porque outra instituição de segurança questiona o valor estipulado por nós” [...] os indicadores de segurança pública ‘andam muito mal das pernas’ “(16).</p>

Fonte: Elaborado pela autora a partir da transcrição das entrevistas realizadas.



Pelas respostas dos gestores do Depen percebe-se uma divisão de opiniões, sendo que metade dos respondentes do nível tático e do nível operacional entendem que nas metas são de fácil entendimento e, a outra parcela, são de opinião contrária. No entanto, o respondente 1 (tático) considera que as metas são objetivas, mas acredita que *‘falta linkar essas metas institucionais às metas de execução do orçamento’*, já o entrevistado 6 (operacional) não considera de fácil entendimento, pois *“elas geram grande margem pra questionamento, e se geram margem pra questionamento, isso não é uma coisa que está assentada assim, que não é forte...”*. Apesar de o respondente 5 (operacional) acreditar que são metas passíveis de entendimento, considera que são *“bem genéricas”*. Conforme Noordegraaf e Abma (2003) quando as coisas são ditas de maneira ambígua, a realidade é abordada como algo que pode ser interpretado de diferentes maneiras, e o entrevistado 4 (tático) traz uma fala que coaduna com o autor ao relatar *“se você não aponta exatamente a fonte que vai ser recolhida aquele dado, a periodicidade, o que define exatamente o que é aquele indicador, da margem pra interpretação de quem vai informar...”*.

Ao analisar as falas dos entrevistados do DPF percebe-se que há concordância dos 2 (dois) gestores de nível tático (10 e 11) quanto a clareza das metas, no entanto, o entrevistado 10 informa que *“...existem outros indicadores mais elaborados que talvez não sejam tão de fácil entendimento”*. Dos 3 entrevistados de nível operacional, o respondente 8 considera que as metas podem gerar margem de interpretação, já os demais acreditam ser de fácil entendimento. No entanto o entrevistado 7 (operacional) visualiza que os servidores não conseguem correlacionar as metas com o sistema estratégico do órgão.

No DPRF as respostas do nível tático demonstraram opiniões contraditórias: o entrevistado 14 informa que *“o problema é a gente saber quais são as metas”*, e os demais informaram que acreditam que as metas são claras e confiáveis, e que estão trabalhando em uma simplificação



ainda maior, conforme solicitado pelo atual Diretor Geral. No nível operacional também se percebeu a mesma polaridade do nível tático, sendo que o entrevistado 15 acredita que as metas são relativamente fáceis e que receberam diretrizes para trabalhar uma simplificação superior e o entrevistado 16 considera que há metas que geram margem de interpretação e outras mais objetivas. Jung (2011) informa que uma forma de definir a ambiguidade da meta é um número alto de metas que não traga, com clareza, qual são as prioritárias; sendo assim as falas dos entrevistados 14 e 15 concordam com o autor, já que estão buscando uma simplificação das metas para facilitar o entendimento.

Analisando os gestores táticos dos 3 (três) órgãos percebe-se que, apesar da metade deles analisarem as metas como de fácil entendimento; a maioria informa sobre a necessidade de melhorias a serem implementadas para dirimir as margens de interpretação, inclusive a nível de supervisão ministerial conforme informado pelo entrevistado 2. No nível operacional também há um padrão parecido entre os 3 (três) órgãos, mesmo os enxergam as metas como facilmente entendíveis citam alguma ressalva ou carência de avanços.

Conforme Jung (2011), pesquisadores na área de administração pública concordam que as organizações públicas possuem objetivos mais ambíguos e difíceis de medir em relação as organizações privadas. Para o autor, também, é difícil comparar o desempenho entre as organizações, já que cada uma delas tem objetivos e valores difíceis de medir empiricamente.

No quadro 7 realizou-se a exposição das principais sugestões dos gestores para dirimir a ambiguidade da meta.



Quadro 7: Sugestões para mitigar o desafio denominado ambiguidade da meta

Depen
<p>“[...]...ver a instituição como um todo e as entregas que são feitas por cada parte, como um todo” (5).</p> <p>“[...]pode ser incrementado para tornar mais factível, mais didático, mais objetivo, de mais fácil compreensão, mais orgânico” (2).</p> <p>“Então acho que inicialmente passa por essa necessidade ainda dos servidores terem conhecimento daquilo que o órgão faz, daquilo que o órgão tem como indicador como meta a ser entregue e qual o papel dele nessa construção. Então se ele não tiver esse entendimento inicial do que que o órgão faz, do que que ele tem agora de estratégico como indicador e meta para entregar, eu acredito que a avaliação de desempenho organizacional ainda fica distante da realidade dele. [...] Eu acho que tem que ser criado uma cultura para isso” (4).</p> <p>“[...] às vezes é necessário dar um passinho atrás até, e pensar em indicadores que efetivamente a gente consiga mensurar com mais certeza” (3).</p> <p>“[...]precisariam estar alinhadas com o planejamento estratégico, ou melhor, deveriam estar contidas no planejamento estratégico do órgão, na forma de ações, projetos, ou programas, e aí dentro desses projetos, programas e ações, [...] a gente conseguiria esmiuçar cada uma dessas atividades pra diversos setores do órgão e para os servidores” (6).</p>
DPF
<p>“[...] aquele servidor que está ali num nível mais operacional na cadeia produtiva, ele tem uma visão muito boa daquele indicador daquilo que ele faz, mas ele não correlaciona isso com o sistema estratégico do órgão. Muitas vezes porque ele não conhece o sistema estratégico do órgão” (7).</p> <p>“[...]há sim possibilidade de melhoria, eu posso te dizer que o caminho é longo e eu acredito que essa atualização, essas melhorias são constantes, porque não tem como a gente prever. Porque assim, a atribuição da PF ela é muito dinâmica. [...]e a tecnologia também muda bastante, então à medida que a gente vai tendo mais dados, a PF tem investido bastante em levantamento de dados, <i>big data</i>, então a medida que esses dados vão sendo consolidados e estudados, a gente tem como sim e tem um campo muito grande pra melhorias dessas metas” (9).</p> <p>“[...] a gente está com uma tarefa aqui que a gente está gravando um pequeno vídeo explicativo da meta. A gente pretende fazer uma reunião expositiva, tem maneiras de a gente tornar ela mais palatável. [...]. Mas precisam de uma divulgação maior, de uma explicação maior, de um contato maior com quem precisa alcançá-lo”. (10)</p>
DPRF
<p>“A gente está num processo de maturação a respeito do tema” (12).”</p> <p>“[...] quando a gente começou a utilizar o planejamento estratégico para definir esses indicadores, eles passaram a ser bem recebidos pelo efetivo” (13).</p> <p>“[...]carece um pouco dessa divulgação e transparência em relação a quais são realmente as metas institucionais e se a gente está próximo ou não de alcançá-las. [...]a ideia com o painel que está sendo desenvolvido é essa, de tornar (a temática) um pouco mais próxima dos servidores esse acompanhamento das metas estratégicas” (14).</p> <p>“Eu entendo que nosso nível de maturidade ainda é baixo para mediano ainda, em relação a indicadores. Existe um universo pela frente para amadurecer esse assunto” (15).</p>

Fonte: Elaborado pela autora a partir da transcrição das entrevistas realizadas.



Para os entrevistados do Depen percebe-se a necessidade de alinhamento das metas com a estratégia da organização, a fragmentação das metas para diversos setores e, principalmente, a importância da cultura organizacional para que os servidores e gestores reconheçam seu papel para o atingimento das metas.

Na PF a questão da necessidade de os servidores conhecerem a estratégia do órgão também é citada, além da sugestão de atitudes mais pontuais como a publicação de vídeos explicativos e reuniões expositivas.

Para os respondentes da PRF é necessária a aproximação dos servidores com a estratégia da organização, a divulgação e transparência ajudariam no amadurecimento do tema entre os gestores e servidores. Essa necessidade é explorada por Andrews e Mustafa (2019), já que a ambiguidade da meta organizacional representa uma demanda extra de trabalho sendo requerido um esforço cognitivo adicional por parte dos gestores, que necessitam comunicar com efetividade os objetivos aos subordinados para dirimir dúvidas e, conseqüentemente, evitar o desperdício de esforços em atividades sem importância. Para esses autores o compartilhamento de informações, a confiança entre equipes e o compartilhamento da missão são recursos que podem aumentar o envolvimento dos gestores e servidores no desempenho organizacional.

Depreende-se do quadro 7 que o alinhamento das metas com o planejamento estratégico é uma sugestão para melhorar o entendimento das metas presente no discurso de boa parte dos respondentes, o que é citado também por Chun e Rainey (2005) ao afirmar que um planejamento estratégico de alta qualidade fornece um caminho para o esclarecimento das metas.



4.3.2 Análise do desafio denominado falta de capacidade de gestão

O desafio da falta de capacidade de gestão, conforme quadro 1, foi definido operacionalmente como a ausência de capacidades organizacionais e de aprendizado específicas que fazem parte da implementação de sistemas de medição que obterão sucesso, além do despreparo dos gestores para superar as atitudes negativas dos seus subordinadas quanto ao processo de medição de desempenho.

Os respondentes foram provocados a dar opinião quanto à capacidade dos gestores para medir o desempenho de suas unidades organizacionais. As evidências foram analisadas a partir do quadro 8.



Quadro 8: Análise do desafio denominado falta de capacidade de gestão

Variável	Tático	Operacional
Falta de capacidade de gestão.	DEPEN	
	<p>“Respondendo objetivamente, talvez eles não tenham condições por falta de capacitação. [...]a gente não tem os critérios mínimos estabelecidos para assumir um cargo de gestão, [...]dizer que a pessoa não tem capacidade eu acho que é muito pesado, mas ela precisa desenvolver essas habilidades” (1). [...]eu acho que precisa de muita capacitação ainda” (3). “Nós carecemos de modo geral, tem alguns setores que já tem isso mais bem construído, mas os gestores precisam saber o que que é um indicador, o que que é uma meta, o que que é um projeto, um plano. [...]necessita de uma capacitação dos gestores para entender[...]” (4). “Falando no geral, eu acho que cada gestor tem não só a necessidade de fazer isso, tem a obrigação de fazer isso. Se está sendo feito? Ai não sei” (2).</p>	<p>“Vai depender de como foi estabelecida as metas. Por exemplo, se as metas foram pactuadas de acordo com o planejamento estratégico, se elas tiveram uma ampla participação dos servidores do local, se tiveram grupos de trabalho que discutiram esse tema, acho que os gestores têm capacidade sim de fazerem esses levantamentos.” (6). “Isso eu vou dizer de maneira bem específica, porque tem gestor que tem um domínio e um controle desses acompanhamentos feito por eles próprios, mas você percebe que é muito de iniciativa própria não algo institucionalizado, já definido como modelo, ou pelo menos uma diretriz do que ele deva acompanhar” (5).</p>
	DPF	
	<p>“Hoje meta 1 e meta 2 eles já têm como medir sem treinamento algum, não precisa” (10). “Então os principais índices e indicadores que nós utilizamos, são de fácil assimilação. Eu acho que tem outros um pouco mais complexos. Então à medida que isso vai fazendo parte da cultura nossa, todos esses outros indicadores eu também imagino, que eles passem a ser também de pronto entendimento. Hoje nem todos são” (11)</p>	<p>“Não. Eu percebo no órgão nós ainda temos uma carência do trabalho com evidências, [...]servidores antigos que ocupam o cargo de chefia [...] tendem a confiar muito mais na sua proficiência do que num dado obtido” (7). “Os indicadores de desempenho eles são especialmente, puramente, não vou dizer puramente por que parece algo que você está falando negativamente, mas eles são critérios de avaliação quantitativos. Então se são quantitativos, se estão na base de dados, não há nem preparo nem despreparo dos gestores para avaliar” (9). “Eu acho que ainda não, mesmo porque como a gente não tem um desdobramento da estratégia a nível de planos táticos, operacionais, que eu desdobre a minha média lá para a superintendência, é uma coisa que está caminhando ainda, eu acho que isso fica fragilizado. Como que ele vai poder o desempenho dele se ele não sabe tudo o que ele tem que alcançar, qual a meta dele?” (8).</p>
DPRF		
<p>“Na maioria das vezes, sim. Algumas vezes a gente tenta empiricamente com impressões ou com conhecimento que já tem em</p>	<p>“Eu vou dizer que uns 50% têm capacidade de realizar. Eu acho que os outros 50% precisam de capacitação para poder fazer uma análise, para</p>	



	<p>alguma área, adotar algumas metodologias ou algumas percepções, e aí elas acabam por serem equivocadas, mas na maioria das vezes o gestor da PRF ele já possui algum tipo de maturidade, até conhecimento para identificar ali a necessidade da medição, aplicabilidade do resultado dessas medições de desempenho, e a relevância de manter uma avaliação de desempenho organizacional” (13).</p> <p>“Não, ainda não. [...]gente sabe que não é um processo assim tão rápido de você desenvolver, ainda mais na administração, que ela tem a velocidade dela ali, mas é uma necessidade, a gente carece tanto do acompanhamento do desempenho organizacional, da divulgação dele para as outras áreas, quanto o desempenho das unidades, ainda estão aquém” (14).</p> <p>“Não todos. Passamos por um problema de falta de preparo dos nossos gestores. A gente não tem um plano de carreira definido, então assim, gestores que estão em sua posição hoje de chefia, talvez alguns deles não estejam preparados para aquela função” (12).</p>	<p>poder de fato contribuir com os resultados daquela área de abrangência, de competência dele, se é estadual, se é delegacia” (15).</p> <p>“Eu acho que não, questão de indicadores de estabelecimento é algo que carece ainda de uma capacitação maior nossos gestores” (16).</p>
--	---	---

Fonte: Elaborado pela autora a partir da transcrição das entrevistas realizadas.



Conforme quadro 8, a maioria dos respondentes do grupo tático do Depen informam que faltam aos gestores do órgão a capacidade de medição de desempenho, sendo que o entrevistado 2 informa que essa capacidade seria uma obrigação “*eu acho que cada gestor tem não só a necessidade de fazer isso, tem a obrigação de fazer isso. Se está sendo feito? Ai não sei.*”. Já na visão dos entrevistados do nível operacional existem iniciativas próprias dos gestores em se capacitar, mas não institucionalizada. O respondente 6 acredita que a capacidade do gestor vai depender da maneira como a meta será estabelecida e se haverá participação dos subordinados, o que ratifica a posição de Berman e Wang (2000), que informam que atitudes negativas dos funcionários podem ser uma barreira para a medição de desempenho.

Para os gestores táticos da PF, há capacidade específica para medição de desempenho das unidades em relação aos principais indicadores. Em contrário, os respondentes do grupo operacional percebem uma carência dessa capacidade, e o entrevistado 9 acredita que os indicadores de desempenho são puramente quantitativos e por isso “*se estão na base de dados, não há nem preparo nem despreparo dos gestores para avaliar.*”.

Os gestores táticos e operacionais da PRF foram críticos à questão e acreditam ocorrer uma falta de preparo de gestores. O entrevistado 15 presume que, talvez, metade dos gestores possam possuir essa capacidade de realizar a medição de desempenho. Já o respondente 13 julga que na maioria das vezes o gestor da PRF possui maturidade nessa temática.

Ao analisar os respondentes do nível tático, somente os respondentes da PF tendem a percepção de que seus gestores possuem a capacidade de medir o desempenho. Para o Depen, há necessidade de desenvolvimento dessa habilidade, e na PRF a maioria dos entrevistados percebem há uma falta de preparo dos gestores e a necessidade de desenvolver essa capacidade.

No nível operacional, os respondentes do Depen julgam que os gestores têm capacidade de fazer a medição de desempenho se amparados por suas equipes ou se adquirirem



conhecimento por iniciativa própria e não por capacitações oferecidas de forma institucional. No DPF, 2 (dois) servidores acreditam que há carência na capacidade de gestão, e o respondente 9 informa que quando se trata de dados quantitativos não há o que se falar em preparo ou despreparo dos gestores; no entanto, conforme Van Helden et al. (2012), os desafios envolvidos na medição de desempenho não podem ser resolvidos sem entender o contexto institucional. E, para Van Dooren et al (2012), a medição não é um dispositivo neutro, mas um agente ativo nos processos sociais.

Os respondentes da PRF também indicam a necessidade de capacitação sobre a temática. Para Moynihan (2005), manter uma rotina de aprendizagem em que os dados de desempenho são examinados e interpretados encorajam os servidores a examinar as informações e decidir qual será o efeito nas ações futuras, sendo improvável que esse procedimento ocorra de forma orgânica com o simples fornecimento de informações quantitativas.

O quadro abaixo traz indicações dos respondentes de possíveis soluções para melhorar a gestão pública no tratamento do assunto do desempenho organizacional.



Quadro 9: Sugestões para mitigar o desafio denominado falta de capacidade de gestão

Depen
<p>“[...]é importante você ter mecanismos, você ter ferramentas, você tem até softwares para fazer isso, a coordenadora está trazendo alguns, para fazer esse acompanhamento, mas isso nunca vai prescindir do olho no olho do gestor nos seus respectivos subordinados. Você pode deixar claro quais são os seus objetivos, melhorar a comunicação interna, buscar ferramentas motivacionais de engajamento da equipe, mas o gestor tem que ser cobrado, a equipe tem que ser cobrada, todos tem que ser cobrados. Acho que passa necessariamente por isso. Passa muito por isso” (2).</p> <p>“[...]se as metas foram pactuadas de acordo com o planejamento estratégico, se elas tiveram uma ampla participação dos servidores do local, se tiveram grupos de trabalho que discutiram esse tema [...]” (6).</p> <p>“[...]eu acho que quando as pessoas ocupam cargos, são convidados a ocupar cargos, deveria haver uma quantidade de cursos mínima que as quais a pessoa deveria passar” (3).</p> <p>“[...]necessita de uma capacitação dos gestores pra entender, desde dessa formação operacional, do que é um indicador, do que é uma meta, e da importância de ele participar dessa construção e o que a avaliação de desempenho traz de benefício pro órgão, porque se ele não entende que aquilo é um benefício pra ele, no seu dia a dia, o seu envolvimento com certeza não vai ser tão comprometedor” (4).</p> <p>“Primeiro, que acho que se deve dar ampla divulgação para essas informações, pra primeiro tornar conhecido. Segundo a seleção desses gestores seguir alguns requisitos, [...]se deva ter uma trilha a ser percorrida até chegar naquela posição, porque senão não há tecnicidade nenhuma [...]” (5).</p> <p>“[...]o mapeamento de competências, um plano de passagem de serviço, estabelecimento de critérios mínimos para que as pessoas assumam cargo de gestão [...]” (1).</p>
DPF
<p>“[...]através de um desdobramento tático e operacional do planejamento estratégico” (8).</p> <p>“[...]uma meta tem que ser uma coisa que todo mundo entenda, todo mundo consiga alcançar, porque tem que fazer parte do dia a dia de todos” (11).</p> <p>“[...]sempre querendo entender o mecanismo, criticar construtivamente, então a gente está sempre trocando ideia com vários gestores que são mais empolgados com o tema, então é uma troca constante” (10).</p>
DPRF
<p>“Sistemas e capacitação. Informatização e capacitação. Essas duas poderiam contribuir bastante com isso” (15).</p> <p>“[...]fazendo eventos de capacitação, acompanhamento, preparo para os futuros gestores. Não é só colocar na função, mas prepará-lo para estar na função” (12).</p> <p>“[...] divulgar e desdobrar nossas estratégias e os indicadores dessas metas para todos os níveis da organização e para que todos os gestores entendam suas responsabilidades” (16).</p> <p>“[...]desenvolvendo um programa de trilha de desenvolvimento de gestores com base nas competências gerenciais” (14).</p> <p>“[...]inclusive na PRF a gente tem um programa chamado Líderes, que é um programa parecido com o programa implementado pela ENAP no desenvolvimento de lideranças de gestão e faz parte desse programa de desenvolvimento de liderança a apresentação da questão do desenvolvimento organizacional” (13).</p>

Fonte: Elaborado pela autora a partir da transcrição das entrevistas realizadas.



No quadro 9 cita-se as principais sugestões para tratar a questão da falta de capacidade de gestão, o respondente 14 cita necessidade de engajar gestores no processo de desempenho organizacional, mas “*não é um processo assim tão rápido de você desenvolver, ainda mais na administração pública*”. Tal fala colabora com a visão de Berman e Wang (2000) que relatam que as reformas de gestão, incluída a medição de desempenho, requerem muito trabalho de base antes de ser totalmente implementada.

Outras propostas interessantes citadas foram a necessidade de capacitações e de critérios mínimos para que servidores ocupem cargos de gestão. Conforme o entrevistado 12 é necessário preparação e não simplesmente colocar o gestor em uma função, conforme Berman e Wang (2000), o profissionalismo pode melhorar a capacidade de medição de desempenho devido à preocupação com a responsabilidade e o desempenho.

O entrevistado 02 trouxe uma importante reflexão sobre o comportamento dos gestores com seus subordinados e a necessidade de cobrança. Para Van Helden et al. (2012) a falta de apoio aos líderes influencia negativamente o uso dos sistemas de medição de desempenho.

Retornando ao tema de capacitação, citada pelos respondentes 3, 4, 5, 15, 12, 14 e 13, Berman e Wang (2000) demonstraram em seu estudo que capacidades técnicas estão associadas ao aumento no uso de medidas de desempenhos. E para Chun (2005), objetivos claros e desafiadores não irão melhorar o desempenho da tarefa quando os indivíduos não têm habilidade ou comprometimento com os objetivos ou quando a tarefa é altamente complexa. Percebe-se que o Depen e a PRF identificaram esse tema como essencial para melhor a gestão. Já a PF demonstra que já está ocorrendo uma troca de conhecimento entre os gestores sobre o tema, conforme o entrevistado 14; mas ainda há necessidade de aproximação à realidade de todos os servidores, de acordo com o entrevistado 11 “*tem que fazer parte do dia a dia de todos*”.



4.3.3 Análise do desafio denominado indicadores vagos e não confiáveis

Conforme quadro 1, o desafio denominado indicadores vagos e não confiáveis foi definido operacionalmente pela inutilidade de medidas de desempenho abstratas e que não possam ser comparadas. Além do mais, a dificuldade em selecionar e interpretar medidas de desempenho são um impedimento para os sistemas de desempenho.

A pergunta norteadora desse desafio solicitou que os entrevistados opinassem quanto a clareza e confiabilidade dos indicadores de desempenho do seu órgão.

No quadro 10 foram citadas as principais falas dos entrevistados sobre esse desafio e após as respostas comentadas.



Quadro 10: Análise do desafio denominado indicadores de desempenho vagos e não confiáveis

Variável	Tático	Operacional
Indicadores de desempenho vagos e não confiáveis.	DEPEN	
	<p>“Eu acredito que eles sejam claros e confiáveis, acredito que sim” (1). “Eu acho que são até bem claros, eu não sei o quanto, [...] não é nem questão de confiabilidade, as vezes eles não estão vindo a tempo [...]” (3). “No meu entendimento eles são claros, agora confiáveis vai depender daquele setor que vai responder. [...] Dados confiáveis, disponíveis, isso é uma carência muito grande” (4). “vai ser revisado [...], mas eu acho que a tendência natural é de que melhora” (2).</p>	<p>“Não. Não são confiáveis porque eles geralmente dependem de cada um dos gestores que estão naquele determinado momento na pactuação dessas metas, que é uma pactuação bem, digamos, a gente basicamente só registra o que o gestor diz o que quer fazer para aquele ano, então não é uma coisa institucional, é mais uma coisa pessoal de cada gestor, e por isso a gente tem pouca confiabilidade” (6). “São, mas podem ser melhorados. Como eu falei, os nossos indicadores atualmente são muito limitados, mas são limitados por uma questão só de escolha desses indicadores? Não. [...] apesar de todos trabalharem no âmbito penitenciário, cada um tem suas particularidades, e isso dificulta as vezes a criação desses indicadores com total clareza” (5).</p>
	DPF	
	<p>“Ela está bem melhor hoje, mas eles ainda passam por um processo de homologação das nossas áreas focais, porque ainda existe muita... tudo o que a gente tenta mudar, a cultura, precisa de um tempo de maturação. [...] no final das contas, sim, os dados se aproximam muito da realidade porque exige um esforço de auditoria, digamos assim [...]” (10). “Eu sou otimista em relação a isso. Eu creio que sim” (11).</p>	<p>“Claros e confiáveis... normalmente ele é de fácil mensuração, a questão da clareza, aí eu ter pergunto quem é o leitor? [...] o número é fácil de ser obtido, mas onde ele é inserido eu não vejo esse nível de concepção” (7). “Eles são claros, eles são confiáveis, é lógico, nem sempre são justos. [...] Então hoje, se você me disser assim, você acha que os indicadores hoje são adequados? São, para a realidade que a gente tem, pros desafios que a gente tem, para as dificuldades que a gente tem” (9). “Eu não conheço no detalhe, mas até onde eu sei, algumas das informações que são utilizadas nos indicadores não são produzidas de maneira automatizada, muitas são de maneira semiautomatizadas ou até mesmo manual, [...] enquanto ela for de forma manual, dependendo de informações, de levantamentos, não sejam de forma automática, acho que elas ficam fragilizadas e aí a gente acaba, não é perdendo a confiança, mas acaba não tendo, sei lá, plena confiança no indicador produzido” (8).</p>
DPRF		
<p>“Então a gente tentou enxugar no máximo um indicador por objetivo, pra tentar deixar o mais sucinto possível. [...] Aí mudou a direção, e aí, não, a gente não quer mais esse indicador, a gente quer outro. [...] acaba</p>	<p>“São, são confiáveis sim. Alguns não são tão fáceis conseguir, mas depois que a gente consegue eles são relativamente bons e confiáveis. A gente tem nesse aspecto de produtividade, levantamento de informações em tempo real, a gente tem evoluído bastante nesse aspecto” (15).</p>	



	<p>que não fica tão claro quais são os indicadores que realmente estão sendo utilizados, quais as metas desses indicadores” (14).”</p> <p>“[...]A PRF ela não tem uma maturidade muito grande pra lidar com essa questão de desempenho organizacional, a questão de indicadores, essas ferramentas pra verificação de desempenho, [...], mas, nos últimos 3 anos a gente tem evoluído bastante nessa questão temática” (13).</p> <p>“Eles são claros e a confiabilidade deles a gente está fazendo um teste para poder fazer esse tipo de assertiva. [...], mas a gente está trabalhando nisso, para criar uma confiabilidade maior nos nossos números.” (12).</p>	<p>“Considero que sim, os nossos dados são bem claros [...]” (16).</p>
--	--	--

Fonte: Elaborado pela autora a partir da transcrição das entrevistas realizadas.



De acordo com Behn (2003) a finalidade das medidas de desempenho é fornecer indicadores claros e válidos sobre o desempenho, e os gestores devem ter clareza sobre como usar esses dados ou se eles não estão adequados para esse uso específico. Analisando o quadro 10, observa-se que os gestores táticos do Depen julgam, em sua maioria, que os indicadores são claros, mas questionam a confiabilidade. Para os entrevistados de nível operacional há uma discordância, pois o entrevistado 6 não acha claro nem confiável e o entrevistado 5 acredita que são, mas podem ser melhorados.

Na PF, a visão dos gestores de nível tático é similar ao mesmo grupo no Depen, e eles informam que seus números passam por uma auditoria interna e que está ocorrendo uma evolução. Tal posição corrobora com Cavaluzzo e Ittner (2004), que informa que esforços de medição de desempenho interno e maior responsabilidade pelos resultados fornecem incentivos para uma gestão baseada em desempenho, e que, ao contrário, sistemas de controle externo tem pouca influência. Ademais, o medo da exposição a falhas pode criar pressões para distorcer ou até corromper os dados, portanto, a auditoria dos dados é crucial (Sanger, 2013). Para os respondentes do nível operacional há discordância, como no Depen, já que os entrevistados questionam a questão da clareza dos indicadores para toda a organização e a confiança em indicadores produzidos de maneira semiautomatizadas ou manualmente.

Já na PRF, os entrevistados de nível tático não têm uma única posição, mas os entrevistados 12 e 13 informam uma evolução nos trabalhos, nos últimos anos, visando uma maior confiabilidade dos indicadores. No nível operacional há unanimidade na indicação que os indicadores são confiáveis e claros.

Percebe-se pela fala dos gestores de nível tático dos 3 (três) órgãos, que a questão da confiabilidade dos dados é um ponto crítico, já que depende do respondente e do prazo de retorno. Na PF houve a indicação da realização de auditorias internas, o que é um incremento



na confiança dos indicadores. Já na PRF, há indicação de uma evolução na maturidade das ferramentas de verificação do desempenho.

Verifica-se no nível estratégico dos 3 (três) órgãos, os respondentes do nível estratégico da PRF julgam o que os indicadores são confiáveis e claros. Já os entrevistados do DPF julgam que é necessário avaliar quem será o leitor desses indicadores, se eles são justos e se pode-se confiar em indicadores que não são produzidos por sistemas. O respondente 8 expõe sua opinião da seguinte forma: *“enquanto ela for de forma manual...acaba não tendo, plena confiança no indicador produzido”*, essa questão se aproxima do desafio exposto no quadro 16 quanto a disponibilidade dos dados pelos sistemas de informação dos órgãos, o que demonstra uma ligação entre os diversos desafios trazidos nesta dissertação. Conforme Cavaluzzo e Ittner (2004), o desenvolvimento de medidas de desempenho pode ser prejudicado por treinamento inadequado (já abordado anteriormente) e a incapacidade dos sistemas de informação existentes de fornecer dados oportunos, confiáveis e válidos e, ainda, de uma maneira econômica para a órgão. E para Chun (2005), objetivos claros e desafiadores não irão melhorar o desempenho da tarefa quando os indivíduos não têm habilidade ou comprometimento com os objetivos ou quando a tarefa é altamente complexa. Complementando, os respondentes do Depen criticam os dados atuais, para respondente 6 a rotatividade de gestores complica a validade dos dados *“se todo ano a gente mudar o modelo de avaliação e não ter uma análise crítica sobre a utilidade desses dados, nunca vai conseguir ter um banco de dados de certa forma seguro que consiga realmente dizer aquilo que está acontecendo dentro do órgão”*. Esse discurso concorda com Sanger (2013), que informa que mesmo um sistema de medição desenvolvido está sujeito a descontinuação por mudança de liderança ou de prioridades.



Para contribuir com o meio, no quadro 11 foram reproduzidas as principais sugestões dos entrevistados para melhorar a qualidade dos indicadores e diminuir o desafio proposto pela literatura.



Quadro 11: Sugestões para mitigar o desafio indicadores de desempenho vagos e não confiáveis

Depen
“[...]fazer esse alinhamento político-estratégico, tentar criar uma cultura de planejamento estratégico de criação de metas, indicadores, de cada um dos setores do órgão, e tentaria vincular isso diretamente à remuneração dos servidores” (6). “Talvez simplificando, talvez tornando eles mais objetivos e melhorando a divulgação deles, a própria comunicação em si” (2). “Conceituar uniformemente o que vai ser medido” (5). “[...] rever o período de tempo para publicação dos dados para aumentar a confiança” (3). “[...] melhorar a fonte de dados” (4).
DPF
“[...]agora nos últimos dois anos está tendo uma busca por transformação digital, automação de serviços, acho que com isso a gente está começando a produzir informações mais confiáveis de maneira mais automatizada e com isso a gente vai melhorando a qualidade da informação” (8). “[...]a gente tem um crescimento muito grande do chamado <i>accountability</i> , transparência, e hoje nós temos os comitês de integridade [...]temos o crescimento nesse trabalho interno do órgão de fazer uma melhor exposição dos dados que são possíveis, pra evitar problemas com a LAI [...]” (7). “[...]os dados ainda passam por um processo de homologação das nossas áreas focais, [...] tudo o que a gente tenta mudar, a cultura, precisa de um tempo de maturação” (10).
DPRF
“[...]então a gente precisa de esforço mesmo nessa área de evolução tecnológica [...]” (15). “[...]Isso a gente tem feito, é como se fosse um selo. Essa informação foi colhida do sistema tal, do dia tal, a tal hora, para dar confiabilidade no que está sendo apresentado” (12). “[...] tornar os indicadores um pouco mais dinâmicos para acompanhar realmente o dinamismo do mundo atual.” (13). “[...]Então a gente tentou enxugar no máximo um indicador por objetivo, para tentar deixar o mais sucinto possível. [...]muda a gestão também, o novo gestor quer mudar o indicador [...]se você investisse pra concluir mesmo a avaliação de desempenho individual e aquilo trazer um reflexo organizacional, mas aí não tem esse aporte “[...]”, é um pouco de medição de força entre as áreas, de priorização daquilo que realmente é interessante” (14).

Fonte: Elaborado pela autora a partir da transcrição das entrevistas realizadas.



Observa-se que, no Depen, as propostas partem da necessidade de um alinhamento estratégico, da cultura, da simplificação, da conceituação, da melhoria da fonte de dados e da publicização desses indicadores. A questão estratégica concilia com a visão de Moynihan (2005) de que os planos estratégicos são produzidos para especificar metas, e especificando poderá melhorar a qualidade delas. O entrevistado 6 aborda a questão da vinculação com a remuneração dos servidores, segundo Cavaluzzo e Ittner (2004) o fornecimento de incentivos para os funcionários pode ajudar a diminuir os impedimentos para a implementação da medição de desempenho.

No DPF os entrevistados demonstraram uma preocupação com a transparência e o uso de automação para incrementar a qualidade dos indicadores. A PRF ofereceu sugestões parecidas com os outros 2 (dois) órgãos, mas trouxe uma questão que não tinha sido abordada anteriormente, que é a mudança de gestão e, conseqüentemente, a necessidade de alteração de indicadores para atender novas diretrizes. Para Behn (2003), os gestores públicos que almejam usar a medição de desempenho enfrentam um desafio intelectual quando ocorrem mudanças nos planos, procedimentos ou de pessoal e precisam aprender como implementar as mudanças solicitadas e produzir melhorias. Assim, percebe-se que, por mais que o entrevistado 14 traga as mudanças de gestão como algo negativo em outro momento da entrevista (“... *infelizmente nos últimos dois anos, passamos por três transições de direção, então isso dá uma desacelerada. Quando o processo está engatando, aí vem um novo diretor, aí tem que tomar par de tudo... você tem sempre a desaceleração durante a transição*”), a literatura aponta as mudanças como uma oportunidade de aperfeiçoamento das medidas de desempenho.



4.3.4 Análise do desafio denominado constrangimento

Conforme quadro 1, o desafio denominado constrangimento teve como definição operacional a possibilidade de os esforços de medição de desempenho serem vítimas do risco de exposição ao fracasso e a criação de uma resistência da organização, o que culminaria nas distorções dos dados. A pergunta norteadora desse desafio girou em torno da posição dos respondentes sobre a adequação da exposição de resultados de medição de desempenho abaixo do esperado. As evidências coletas foram codificadas e sistematizadas no quadro 12.



Quadro 12: Análise do desafio denominado constrangimento

Variável	Tático	Operacional
Constrangimento com a exposição de dados de desempenho abaixo do esperado.	DEPEN	
	<p>“Eu acho que é necessário expor os resultados, acho necessário.” (1). “Falando em desempenho organizacional, é obvio que tem que haver publicidade, transparência” (3). “Sim, [...]” (4). “[...]isso é uma premissa necessária a princípio com relação a própria atividade da administração pública, até porque ela possa ser fiscalizada e cobrada, ela tem que ser transparente. E falo transparência ativa mesmo, o próprio órgão mostrando os seus resultados, ainda que sejam aquém do desejado” (2)</p>	<p>“É sim. Eu acho que é adequado fazer esse tipo de acompanhamento, divulgação, e a partir dele que todas as pessoas podem ter conhecimento do que realmente está acontecendo dentro do órgão.” (6). “Principalmente, porque é o momento da correção né” (5).</p>
	DPF	
	<p>“Sim, a gente tem processos demandados por CGU, por TCU, que exigem que a gente exponha esses dados periodicamente, no portal PF. Sim, então a gente expõe para fora, inclusive discretizado por unidades e internamente, como a gente ranqueia, tem sempre a média, os que estão acima da média e no final ali do ranking. E é exposto, a gente não faz nenhuma omissão. Não trabalhamos com esse filtro” (10).</p>	<p>“O certo é que isso ocorresse, não só na forma de <i>accountability</i> pra sociedade bem como para o próprio gestor” (7). “Aí é uma questão de transparência, <i>accountability</i>” (9). “Eu não vejo nenhum problema. Se o jogo for combinado, se todo mundo souber qual é a regra, se todos souberem como são produzidos os resultados, como é que eu faço para ter um resultado melhor, se isso for disseminado, for comunicado, eu não vejo nenhum problema [...]” (8).</p>
DPRF		
	<p>“O indicador ele é justamente para isso né” (14). “Acho adequando expor os resultados, pois permitem conhecer a realidade da organização e acompanhar o desempenho” (12). “[...] , mas na maioria das vezes, pro gestor local, essa publicação interna ela é fundamental” (13).</p>	<p>“Considero sim adequado a exposição de números de desempenho, mesmo que abaixo das metas esperadas, pode favorecer a mudança de postura e engajamento de todas as partes interessadas. A única ressalva que faço é uma certa cautela em indicadores de desempenho que sejam dados sensíveis e/ou por força de lei sejam restritos ou sigilosos.” (15). “Penso que sim, porque é uma forma de a gente primeiramente fazer uma autocrítica e a gestão ser avaliada, e ser avaliada pelo ministro, pelo presidente, pela sociedade e pelo pesquisador. [...]eu não vejo problema de dar transparência a um indicador que esteja ruim [...]” (16)</p>

Fonte: Elaborado pela autora a partir da transcrição das entrevistas realizadas.



A exposição de dados de medição de desempenho, mesmo abaixo do desejado, teve posição favorável e unânime entre todos os respondentes. Conforme Sanger (2013), o medo da exposição das falhas pode produzir pressões para distorcer ou até corromper os dados e, por isso, a auditoria dos dados é crucial. Para o respondente 4 “...*muitas vezes nós temos a tendência de apresentar dados que nos favoreçam. Porém, [...] quando eu apresento dados também que não nos favorece, isso pode nos auxiliar a pedido inclusive de fortalecimento. [...] Então eu tenho que conscientizar tanto o servidor quanto o gestor disso, você ser medido é importante também, mesmo que o seu resultado não seja positivo, porque isso pode auxiliar a fortalecer a sua área*”.

A questão da necessidade de auditorias dos dados trazida por Sanger (2013) foi abordada pelo respondente 10, se referindo as atividades na PF: “*a gente criou uma malha, que o que fica aí retido na malha da peneira, tem homologação de um setor específico... exige um esforço de auditoria*”. No DPF, a expressão *accountability* foi recorrente, a qual é definida como responsabilidade e está associada à interação social e troca entre os tomadores de decisões, os quais são responsabilizados por suas ações (Choi & Chun, 2021; Mulgan, 2000).

No quadro 13 apresenta-se os motivos para a exposição dos dados de desempenho, mesmo que além do que foi projetado.



Quadro 13: Motivos para exposição ou não dos dados de desempenho abaixo do esperado

Depen
<p>“É por meio dessa ampla divulgação que a gente vai saber os gargalos, para poder discutir onde estão os principais problemas, as principais deficiências do órgão, o que pode ser melhorado, o que pode ser feito, e se não tiver isso a gente não vai conseguir, enfim, dialogar dentro do próprio órgão. [...]Se tem um setor que realmente não está conseguindo cumprir nada daquilo que ele prometeu fazer, a gente teria que olhar o que está acontecendo, será que é uma questão de pessoal, será que é uma questão de liderança, será que essa política pública não foi bem escrita, [...]essa última etapa de planejamento seria as correções e verificação do que está acontecendo [...]” (6).</p> <p>“[...]para que a administração pública possa ser fiscalizada e cobrada, ela tem que ser transparente” (2).</p> <p>“[...]Se você expõe um dado, uma informação, pode viabilizar a correção mais à frente. Segundo é a questão da auto responsabilização, para as pessoas se sentirem parte daquilo também como indivíduo, mas com o fim comum, com o objetivo comum” (5).</p> <p>“O elogio é sempre em público né, e o puxãozinho de orelha o ideal é ser reservado. [...]TCU e CGU estão aí para ficar puxando a orelha de todo mundo e botando os relatórios aí no mundo, mas até eles, dependendo das questões, mais sensíveis, eles classificam as auditorias, então acho que é meio nesse sentido mesmo, [...]” (3).</p> <p>“[...] para se construir maneiras para se atingir o objetivo pretendido” (1).</p> <p>“[...]se você expõe dados negativos demonstra que existe alguma deficiência e o gestor pode fazer uso dessa publicação de deficiência para solicitar apoio ou melhorar os seus processos internos, a forma de trabalho e, também obter recursos, tanto humano, tecnológico, financeiro, [...]” (4).</p>
DPF
<p>“[...]desde que a regra do jogo seja previamente combinada e todo mundo esteja ciente de como vai ser feito, de como o processo vai transcorrer, e o processo seja transparente também para que todo mundo possa questionar, criticar, avaliar, [...]” (8).</p> <p>“Primeiro fator, <i>accountability</i>. Nós somos servidores públicos, da administração pública, devem prestar conta. É um dever constitucional e deve existir esse efeito. Então se existe um indicador que demonstra, nós temos que demonstrar a sociedade [...]olha, nós temos um problema a ser resolvido[...]” (7)</p> <p>“[...]É uma obrigação legal né. Nós somos servidores públicos, nós recebemos atribuições e recursos públicos pra prestar serviço público, eu acho que é uma obrigação. [...]justo nem sempre é, mas é uma obrigação legal da qual a gente não pode fugir.” (9).</p> <p>“[...] de fato isso incomoda algumas pessoas, alguns podem interpretar, que podem se sentir constrangidos, mas nós somos servidores públicos, não é verdade? Desde que eu não exponha dados sigilosos ou dados que não poderiam ser expostos, o dado que se refira ao trabalho, produtividade, a índices, eu não vejo isso como sendo problema” (11).</p>
DPRF
<p>“É uma resposta que a instituição deve dar a sociedade” (15).</p> <p>“[...]quando eu tenho meta indicador que eu não consegui atingir é que eu posso melhorar meu processo de trabalho [...] começam a surgir ideias de como reverter a situação [...]” (16).</p> <p>“Se os resultados forem abaixo dos esperados pelos indicadores de desempenho institucional, haverá a possibilidade de readequar as áreas dos órgãos responsáveis pelo baixo desempenho” (12).</p> <p>“[...]as que são puramente institucionais, internas, por mais que elas sejam doloridas e por mais que elas possam causar algum tipo de constrangimento, se você já conseguiu identificar quais são as causas, ela tem que ser comunicada até para que você consiga expor o objetivo do levantamento” (13).</p> <p>“[...]eu preciso fazer essa análise mais profunda, não simplesmente dizer, ah, eu não gostei desse indicador, vou mudar porque ele não está legal, não está dando o que eu queria. Eu queria que desse só verdinho e está dando vermelho. [...]porque o indicador é para mostrar se uma ação que adotei ela trouxe efeito ou não” (14).</p>

Fonte: Elaborado pela autora a partir da transcrição das entrevistas realizadas.



No quadro 13 foram elencados os motivos que os respondentes deram para justificar a posição favorável a exposição dos dados de medição de desempenho e, uma justificativa amplamente abordada pelos entrevistados foi que a publicidade e a transparência são preceitos legais no Estado Brasileiro e que o servidor público não pode se abster desse dever. Para Choi & Chun (2021) uma das formas de *accountability* é a responsabilidade legal, em que os gestores devem cumprir a legislação e deveres impostos por legisladores e autoridades externa, cumprindo as exigências do Estado de Direito, que compatibiliza com a visão dos entrevistados. Conforme entrevistado 10: “*a gente tem processos demandados por CGU, por TCU, que exigem que a gente exponha esses dados periodicamente*”.

No entanto, a segurança pública é um campo de pesquisa particular, e os entrevistados 3 e 13 informam sobre a necessidade de cuidado ao expor dados sensíveis ou que extrapolem a organização e impactem políticas públicas. O respondente 13 pondera “*questões internas dos órgãos, como na gestão de pessoas, deveria ser uma coisa um pouco mais reservada...até mesmo TCU e CGU dependendo das questões, mais sensíveis, eles classificam as auditorias*”. O entrevistado 13 traz uma argumentação interessante: “*Eu entendo que algumas questões ultrapassam o limite da organização internamente, são estratégias dos órgãos superiores, ministeriais e até políticas de estado, talvez não sejam interessantes de serem expostos [...] identificando algumas questões que tem um impacto fora do órgão, podem impactar governo, podem impactar outro órgão, tem que ter a participação desses outros órgãos superiores antes de haver uma divulgação*”. Um exemplo trazido pelo entrevistado 4 é o trabalho de inteligência policial: “*o trabalho de inteligência não aparece [...] porque realmente são dados sensíveis que não podem ser expostos*”. O entrevistado 15 também lembra que é necessário cautela em indicadores de desempenho que tragam dados sensíveis ou que sejam restritos ou sigilosos por determinação legal.



Quanto ao constrangimento com os resultados abaixo do esperado, o entrevistado 14 expõe: “...*de repente o indicador não está bom, ou seja, não estou indo no caminho muito certo, então às vezes as pessoas tendem a sentir um certo, [...], um constrangimento em ver um indicador ruim, então aí não, então eu vou mudar esse indicador porque esse indicador não está bom, ao invés de mudar a estratégia*”. O entrevistado 8 informa sobre situações similares em sua vivência: “*quando a pessoa (gestor) não fica bem-posicionada a pessoa reclama demais...questionando o modelo de cálculo, questionando os resultados...pedindo para rever... não é todo mundo que gosta de expor seus resultados, principalmente se está ruim*”. O respondente 13 pondera que as medições internas da organização, mesmo que causem algum tipo de constrangimento ao gestor que não atingiu as metas, devem ser comunicadas para que se possa identificar as causas. Em complemento, o entrevistado 11 pondera: “...*de fato isso incomoda algumas pessoas, alguns podem interpretar, que podem se sentir constrangidos...*”. Para Behn (2003) a estrutura da administração pública, com múltiplas restrições e recursos inadequados podem prejudicar os gestores mais talentosos, que ficaram aquém das metas de desempenho acordadas. E ter um fracasso no atingimento da meta, pode trazer uma oportunidade reveladora para aprender, o que compatibiliza com a fala do respondente 13.

4.3.5 Análise do desafio resistência organizacional

O desafio denominado resistência organizacional, de acordo com o quadro 1, tem como definição operacional que a falta de comprometimento da alta gestão e a autoridade limitada para tomada de decisão prejudicam as medidas de desempenho, além das atitudes dos funcionários serem um obstáculo para a medição. Os respondentes foram provocados a avaliar



se há uma boa aceitação do órgão quanto à medição do desempenho. As evidências referentes a esse desafio foram elencadas no quadro 14.



Quadro 14: Análise do desafio denominado resistência organizacional

Variável	Tático	Operacional
Resistência Organizacional	DEPEN	
	<p>“[...]é difícil dizer sobre a aceitação da organização, porque eu vejo que a gente ainda tem uma cultura de não dar a importância devida a esses indicadores” (1)</p> <p>“Na realidade assim, ninguém gosta de ser medido. Essa é grande realidade. Mas por quê? Porque geralmente se associa medição à cobrança” (4).</p> <p>“Eu acho que sim. [...]no início principalmente, os primeiros contatos desse tipo de cobrança, não são bem-vistos. Mas acho que isso é meio do ser humano também” (3).</p> <p>“Eu acho que a maioria das pessoas nem conhecem. Acho que a maioria dos servidores nem conhecem. Então por isso talvez não tenham nenhum juízo crítico, por não conhecer. E aí também é uma própria falha. Eu acho que cabe ao órgão fazer com que isso seja conhecido” (2).</p>	<p>“Não, não tem uma boa aceitação, mas eu acho que essa perspectiva pode mudar” (6).</p> <p>“Acredito que sim” (5).</p>
	DPF	
	<p>“Na média, a aceitação é muito boa, eu vou dizer então que eu tenho algumas exceções dentro do pessoal que alimenta, que não gosta, e que critica muito isso, o fato dele precisar ter que alimentar várias informações ali pra que daí você consiga gerar dados, então assim, algumas pessoas entendem que o custo é muito alto perante o resultado, mas na média a aceitação é muito boa” (11).</p> <p>“[...]dificuldade contra a medição e o acompanhamento? Pelo contrário. Estímulo total para que a gente crie esses indicadores. Isso é uma demanda do órgão. [...] de direção geral mesmo, dos núcleos estratégicos, isso sempre existiu, a gente buscar esses indicadores, [...]” (10).</p>	<p>“Sim. Não costumo ver uma dificuldade, mas é o que eu digo, as vezes o servidor não está imbuído no sentimento de que aquele número dele tem que ser cada vez maior porque as vezes ele não consegue correlacionar aquela mensuração com uma missão institucional a ser cumprida” (7).</p> <p>“Entre os gestores sim, eles têm que ter uma métrica, é uma questão normativa, uma questão de órgão de controle e de controle das atribuições, mas na base eu não vejo uma preocupação. Nem aceitação, nem não aceitação. Há uma indiferença” (9).</p> <p>“eu acho que nas diretorias isso está já bem sedimentado, já existe uma boa aceitação, mas quando a gente fala da PF como um todo, partindo para as unidades descentralizadas, daí eu acho que ainda tem uma certa resistência” (8).</p>
DPRF		



	<p>“Sim, eu acho que essa dinâmica da estratégia, de você trabalhar com planejamento estratégico, já desde ali 2010 quando começou, hoje já não assusta mais se falar em avaliação organizacional, indicador, muito embora a gente não esteja num nível assim eficiência, eficácia, em relação ao uso dos indicadores, mas é uma coisa que já não espanta as pessoas. [...]” (14).</p> <p>“Sim, [...] No nível estratégico da PRF, é unanimidade e consenso que você necessita medir esses indicadores de desempenho. No nível tático, a gente sabe que alguns gestores ainda têm alguma relutância com relação a aplicação desses indicadores de desempenho organizacional [...]no nível operacional, aí a gente tem uma divisão um pouco maior. A gente consegue ter uma boa parte que compreende, até porque já terem feito parte da gestão, [...]outra parte, por falta de entendimento, [...]pela falta de comunicação interna que a gente não teve durante um bom tempo, eles têm uma certa resistência com relação a entender a importância de estar mensurando esse desempenho organizacional” (13).</p> <p>“Tem, e é uma meta que a gente quer tentar atingir ainda no ano de 2021. Amadurecer isso.” (12).</p>	<p>“Olha, vou dizer que 50%. [...] A gente até não tem muita dificuldade em estabelecer os indicadores, mas realmente as metas é o nosso maior desafio. [...]” (15).</p> <p>“Acho que tem boa aceitação [...] (16).</p>
--	--	---

Fonte: Elaborado pela autora a partir da transcrição das entrevistas realizadas.



Quanto a esse desafio, conforme destacado no quadro 14, os gestores do Depen se mostram mais pessimistas com a boa aceitação da organização quanto à medição de desempenho. No nível tático, conforme o respondente 1 “... *ainda tem uma cultura de não dar importância devida a esses indicadores*”; para o gestor 2 o órgão falha nesse quesito pois “*a maioria dos gestores nem conhecem*”; somente o entrevistado 3 acho que há boa aceitação após os primeiros contatos pois o assunto remete a uma forma de cobrança, o que também foi lembrado pelo respondente 4: “*geralmente se associa medição à cobrança*”,

No nível operacional do Depen há 2 (duas) visões distintas, sendo que entrevistado 5, acredita que há boa aceitação porque “*não tem tanto questionamento a respeito do assunto*”, no entanto, em outro momento da entrevista ele afirma que não há envolvimento da alta gestão do Depen no tema, sendo necessário um “*patrocínio da alta gestão do departamento*”.

Verifica-se a ligação entre mais de um desafio, o que já foi apontado anteriormente, quando se abordou a possível correlação entre o oferecimento de indicadores claros com a necessidade de melhorias nos sistemas de informação. A conexão entre o constrangimento e a resistência organizacional pode estar ocorrendo no Depen, e a falta de comprometimento da alta gestão deve acender um alerta já que a possibilidade de os esforços de medição de desempenho serem vítimas do risco de exposição ao fracasso e a criação de uma resistência da organização podem culminar na distorção dos dados (Sanger, 2013).

No DPF, tanto em nível tático quanto operacional, os respondentes pressupõem que há uma boa aceitação da organização, mas com algumas críticas quanto ao custo para obter os resultados. No nível operacional, os entrevistados trazem uma percepção de que o servidor, as unidades centralizadas, ou comumente chamada de “base”, tem “*certa resistência*” para o entrevistado 8, e para o respondente 9 “*na base eu não vejo uma preocupação...há uma indiferença*”. De acordo com o entrevistado 7 “*não sei se isso é uma questão cultural ..., mas*



eu nunca vejo um colega por exemplo dizer, nossa, vou ter que melhorar muito o meu número porque eu vou ajudar na missão institucional da PF”. Conforme Berman e Wang (2000), as atitudes de todos os servidores são importantes, e podem ser uma barreira para a medição de desempenho.

Ao analisar as evidências do DPRF, nota-se que os entrevistados de nível tático percebem que a medição *“é uma coisa que já não espanta as pessoas”*, conforme discurso do entrevistado 14, mas como no DPF, percebem que na “base” existe a necessidade de melhorias na comunicação. Em relação ao nível operacional, o respondente 15 acredita que metade da organização tem boa aceitação, mas se contradiz ao informar *“existe uma certa dificuldade, uma certa resistência quando a gente fala de metas, quando a gente começa a cobrar, fala, olha os dados não estão bons, precisa melhorar, existe uma certa resistência”*. Percebemos pelo discurso do respondente, mais uma vez, a ligação entre dois desafios: a exposição de dados abaixo do esperado pode criar uma resistência quanto à medição de desempenho.

Ao analisar separadamente as falas dos respondentes do nível tático, é possível verificar que a PF e PRF percebem uma melhor aceitação e possuem projetos para amadurecer essa temática nos órgãos. Já, no Depen, somente 1 (um) dos entrevistados percebe uma boa aceitação, sendo que é importante enfatizar que o respondente 2 informa *“eu acho que a maioria dos servidores nem conhecem”*. Conforme Petrovsky e Ritz (2010), é importante a participação de toda a organizações, pois perspectivas conflitantes e valores diferentes que são representados na prestação de serviços públicos podem impactar positivamente o desempenho das organizações públicas, tanto no posto de vista econômico e, principalmente, democrático.

No nível operacional, as respostas foram fragmentadas e na PF e PRF os respondentes percebem que essa boa aceitação pode não chegar em todos os níveis da organização.



Quadro 15: Sugestões para mitigar o desafio resistência organizacional

Depen
[...]colocar um planejamento maior, planejamento estratégico, coisa mais a longo prazo, de acordo até mesmo com um PPA, plano de governo [...]” (6). “Envolvendo, fazendo os servidores conscientes do que é, pra que que serve e qual o papel dele dentro desse processo” (2). “Eu acredito que uma das medidas seria uma sensibilização dos gestores nesse sentido” (1). “[...]conseguir mostrar que isso faz parte de um todo [...]desde os gestores até os servidores entenderem o que fazem, porque fazem, quão importante é o que fazem “(3). “[...]formulação de uma política, eu digo de uma cultura dentro do órgão, de mostrar a importância de você ter esses dados, de mensurar, e como o órgão pode utilizar isso a favor [...]” (4).
DPF
“[...] durante a construção dessas métricas, eles (os gestores) sempre foram ouvidos, desde o começo. Nós sondamos todos os gestores várias vezes, antes e durante a implementação, e continuamos ouvindo [...]” (11). “[...]trazer culturalmente uma mudança que o servidor entenda como aquele dado como extremamente pertinente pra missão que ele deveria estar engajado junto ao órgão [...]” (7).
DPRF
“[...] a gente está com um projeto novo chamado Índices Gerenciais, que vai proporcionar essa visão a respeito da organização como um todo” (12). “[...]muito embora a gente ainda precisa engajar mais, ou seja, a pessoa sabe que pode existir, pode ser feito e que alguém está fazendo [...]” (14). “É uma questão mesmo de capacitação, compreensão mesmo, pra que serve essa questão da cobrança, das metas, o que que isso contribui pra estratégia, falta esta compreensão do que é realmente rodar uma estratégia institucional” (15). “[...] a avaliação do servidor precisa contribuir com o indicador estratégico [...]” (16).

Fonte: Elaborado pela autora a partir da transcrição das entrevistas realizadas.



Buscando contribuir com as organizações públicas, os respondentes foram provocados a dar opiniões para aprimorar o comprometimento da organização com a medição, as quais foram transcritas no quadro 15. Várias sugestões citam a necessidade de alinhamento de estratégia de longo prazo, consciência e cultura organizacional e, na PRF em destaque, está ocorrendo a criação de “*um projeto novo chamado Índices Gerenciais, que vai proporcionar essa visão a respeito da organização como um todo*” conforme exposto pelo entrevistado 12.

Quanto a sugestão de alinhar o planejamento com a gestão do desempenho presente nas respostas dos entrevistados, Poister (2010) sugere que 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, usando a medição de desempenho para auxiliar no alcance do objetivo organizacional.

4.3.6 Análise do desafio denominado dificuldades de visualização e interpretação dos dados apresentados

De acordo com o quadro 1, o desafio intitulado de dificuldades de visualização e interpretação dos dados apresentados tem como definição operacional a incapacidade dos sistemas de informações disponíveis nos órgãos de fornecer os dados de medição de maneira válida, confiável, oportuna e econômica para os gestores e, também, a incapacidade destes de interpretar as informações disponibilizadas.

Referente a esse desafio os entrevistados foram questionados se consideravam que os dados de medição, apresentados por sistemas de informação disponíveis no órgão, eram suficientes para interpretar as medidas de desempenho organizacional.



No quadro 16, as evidências coletadas foram analisadas, codificadas e sistematizadas conforme padrão dos desafios anteriormente já interpretados.



Quadro 16: Análise do desafio denominado dificuldades de visualização e interpretação dos dados apresentados

Variável	Tático	Operacional
Dificuldades de visualização e interpretação dos dados apresentados	Depen	
	<p>“Eu acredito que sim, acredito que são suficientes, mas só lembrando que a aplicabilidade é prejudicada por conta do formato atual” (1). “Eu acho que precisa aprimorar” (3). “Não, não são” (4). “[...]vai depender muito de cada área. [...] atualmente, além desse <i>BI (Business Intelligence)</i> de acompanhamento e monitoramento que o MJSP tem, não vejo outros, então é uma coisa que pode ser aprimorado [...]” (2).</p>	<p>“Não, não são” (6). “...poderiam ser um pouco mais claros” (5).</p>
	DPF	
	<p>[...]nada que você pergunta tem resposta sim ou não, a nossa realidade de fato ela é muito complexa, os processos são vários e cada processo é tem muitas etapas, tem muitos subprocessos e realmente é muito diverso para você conseguir num sistema só juntar tudo num fluxo que todo mundo entenda” (11) “O cruzamento, gráficos, históricos, é meio amarrado, ele não é muito amigável, aí a gente usa uma ferramenta de <i>BI</i>, que é o <i>clicksense</i>, uma ferramenta institucional, pra trabalhar esses dados, [...]” (10).</p>	<p>“O que eu posso falar do sistema é que eu não sei se existe agora um sistema informatizado de coleta de dados. Eu sei que as coletas de dados existem, formulários são processados, e você tem resultado. Agora, como ele tá funcionando, eu não sei ao certo” (7). “[...]acho que hoje, é lógico, sempre tem possibilidade de melhoria, mas hoje eu acho que sim, acredito que sim” (9). “[...]A coordenação está construindo um painel de desempenho e a forma como ele normalizou esses indicadores, criou os indicadores atrelados ao planejamento estratégico, está muito consistente. Mas ainda não poderia precisar isso para você, ainda teria algumas dúvidas, mas tem melhorado muito, acho que a gente está a caminho” (8).</p>
	DPRF	
	<p>“Hoje felizmente a gente tem muita informação já disponível em sistemas. Então cabe a gente concatenar a coleta dessas fontes e no painel você criar as fórmulas para transformar isso em indicador. [...]às vezes a prioridade é manter um sistema funcionando ao invés de desenvolver o painel de indicadores” (14). “Não. Essa maturidade do sistema da PRF para juntar, compilar e analisar esses dados a gente ainda não tem. A gente tem alguns indicadores que as áreas possuem, a gente ainda usa muita planilha.</p>	<p>“Não, só o dado cru ele não é suficiente não. [...]O que a gente percebe é o que sistema é bom e confiável, só que a forma de extração dos dados, existem várias formas e as vezes uma área vai buscar um dado, por exemplo a área de comunicação, pra divulgar uma informação, a área estratégica que somos nós, levantamos uma informação e a área operacional as vezes levanta outra” (15). “Hoje a gente a gente está muito carente de <i>dashboards</i> de desempenho para a PRF, temos diversos dados, mas a gente faz para trabalhando em ter um grande <i>dashboard</i>. [...]a gente tem alguns sistemas antigos que fornecem os</p>



	<p>Basicamente, quando se fala em análise de dados dentro da PRF, a gente está tratando de planilhas e relatórios” (13). “A gente tem muitos dados que a gente consegue colher, o problema todo é a interpretação deles. Então assim, talvez esteja faltando uma plataforma adequada para fazer a interpretação dos dados. A gente colhe muita coisa, muita, e os dados talvez não estejam estruturados suficientemente para fazer uma análise adequada” (12).</p>	<p>dados para gente, mas não de uma maneira gráfica, de uma maneira amigável [...]” (16).</p>
--	--	---

Fonte: Elaborado pela autora a partir da transcrição das entrevistas realizadas.



No Depen, somente o respondente 1 informa que acredita que os sistemas disponíveis são suficientes, mas coloca uma ressalva “*só lembrando que a aplicabilidade é prejudicada por conta do formato atual*”. No nível operacional, os dois respondentes não consideram que os sistemas de informação disponíveis são suficientes para interpretar as medidas de desempenho.

As considerações da PF foram parecidas com as do Depen, sendo que 2 (dois) respondentes do nível operacional informaram não saber ao certo como os sistemas estão funcionando, mas 1 (um) deles considera que os sistemas disponíveis são suficientes. Já no nível tático, o respondente 11 informa que é difícil juntar todos os dados em um único sistema e o 11 informa que usam uma segunda ferramenta de *Business Intelligence (BI)* para tornar os dados mais amigáveis.

No DPRF todos os respondentes tiveram posições similares: faltam plataformas, painéis de indicadores e sistemas para compilar os dados e interpretá-los.

No nível tático de todos os órgãos, os respondentes da PRF não consideram que os sistemas são suficientes, na PF e no Depen existem posições favoráveis, mas sempre com uma observação quanto à necessidade de melhorias.

No nível estratégico, somente 1 (um) respondente considera suficiente, mas também que necessita de incrementos. Uma informação importante é que 2 (dois) entrevistados não conseguem precisar uma informação sobre essa questão, o entrevistado 7 explica “*eu sei que as coletas de dados existem, formulários são processados, e você tem resultado. Agora, como ele está funcionando, eu não sei ao certo*” (7). Percebe-se que a fala se aproxima da informação de Ballard (2019), de que há evidências que poucas organizações ultrapassaram a etapa de coleta e relato de dados, para realmente integrar esses dados nos processos da organização. Para o autor, os dados se transformaram em uma ferramenta crítica nas recentes reformas gerenciais e são valiosos para o trabalho das organizações públicas. No entanto, a precariedade dos



sistemas de informação existentes de fornecer os dados necessários de maneira válida, confiável e oportuna pode impedir o uso das informações de medição de desempenho (Cavaluzzo & Ittner, 2004). Novamente, percebemos uma conexão entre os desafios, de acordo com Melkers & Willoughby (2005) um sistema de medição bem desenvolvido é possível com uma maior participação e um forte apoio da liderança no desenvolvimento dele, o que demonstra a importância da ausência de resistência organizacional quanto à medição de desempenho alinhado ao desenvolvimento de sistemas informatizados.

Para Cavalluzzo e Ittner (2004) a implementação de um sistema de medição de desempenho relativamente extenso, sem superar os problemas de seleção e interpretação de métricas de desempenho apropriadas, provavelmente terá pouco efeito sobre as ações dos gerentes. O entrevistado 16 informou que *“criar indicador é fácil, o problema é fazer a medição...quando você tem 50 indicadores mapeados, mas não sabe coletar e não tem um sistema, todo o trabalho ficou inócuo”*, reforçando a necessidade de sistemas de medição de desempenho que mensurem os resultados de maneira amigável e entendível para os gestores.

Complementando, Deschamps (2020) e Watts et al. (2009) informam que apesar da medição de desempenho ser abrangente, as grandes organizações públicas podem ter problemas no fornecimento de dados de qualidade para os gestores, já que os grandes bancos de dados são associados a dados de baixa qualidade. Tal problema coaduna com a fala do respondente 12 *“a gente tem muitos dados que a gente consegue colher, o problema todo é a interpretação deles... faltando uma plataforma adequada”*. E vem ao encontro de um grande obstáculo trazido por Kravchuk e Schack (1996): o impacto causado pela complexidade das operações governamentais atuais sobre o dever de medir o desempenho, assim, tanto a multiplicidade quanto a alteração dos programas governamentais destacam desafios críticos para a medição eficaz do desempenho, a fala do entrevistado 11 demonstra essa complicação: *“nossa realidade*



de fato ela é muito complexa, os processos são vários e cada processo tem muitas etapas, tem muitos subprocessos”.

No quadro 17, foi realizada uma síntese das sugestões e argumentos dos entrevistados para melhorar os gargalos provenientes de disponibilidade de dados pelos sistemas de informação.



Quadro 17: Sugestões para mitigar o desafio dificuldades de visualização e interpretação dos dados apresentados

Depen
<p>“você tem que melhorar tanto a estruturação desses dados ou sistema estruturado pra receber isso, e disponibilizar” (4).</p> <p>“Eu acho que a gente precisa ter mais cabeças que pensam fora da caixinha, olhando para os problemas. [...]Eu tenho tentado estudar sobre inovação e eu acho que é exercitar um pouco isso também de não se prender tanto ao que já existe, ao que já está posto, tentar pensar em outras formas talvez de resolver os problemas. Eu acho que essa coisa de inovação que está vindo forte no governo federal recentemente, eu acho bem bacana para isso, para tentar estimular para que as pessoas não se prendam tanto ao que já existe, para tentar mesmo pensar outras formas alternativas, por exemplo, de coletar dados” (3).</p> <p>“Primeira questão é essa uniformização de conceito, alinhados internamente. [...] a estrutura aqui é por diretorias, as vezes uma diretoria não tem o mesmo entendimento de uma situação como outra diretoria, então essa é a principal questão, uniformização. [...]uniformizar esses conceitos talvez a gente sanearia muitos dos problemas que a gente tem, desencontro de informações de dados, dado por outros órgãos externos também. Com reuniões perenes onde fosse dito pela diretoria geral a maneira de se ver determinado conceito, determinado objeto, para que assim possamos ter menos problemas em relação a informações (5).”</p> <p>“[...] falta uma política de geração de dados sobre as atividades do órgão, bancos de dados, enfim, uma política mesmo de gestão da informação mesmo dentro do órgão, para que a gente consiga extrair dados, fazer análises críticas e caminhos a partir desses dados” (6).</p>
DPF
<p>“Hoje [...] temos um sistema eletrônico [...], <i>on-line</i>, [...] não precisa de alguém para lançar depois [...] a primeira coisa é a consolidação dos dados, e a fidedignidade de que aqueles dados são o que efetivamente aconteceu. Então isso é um avanço muito grande. A partir disso, aí sim a gente consegue refinar os dados, buscar outras análises, e não somente número absoluto” (9).</p> <p>“[...] os dados são pensados pela cúpula. Então muitas vezes a cúpula produz um dado, que ela quer uma informação específica, mas muitas vezes quem é do operacional não percebe como esse dado vai ser utilizado” (7).</p> <p>“[...] a gente usa uma ferramenta de <i>BI</i> [...]” (10).</p>
DPRF
<p>“[...] o tratamento da informação. Quando a informação for mais bem tratada. É porque assim, a gente tem trabalhado principalmente com <i>dashboard</i>, os <i>dashboards</i> dão uma visão melhor para o gestor daquilo que ele está precisando interpretar. Talvez seja necessário que gente tenha um dashboard específico exclusivamente para que eles possam fazer esse tipo de avaliação em cima dos dados que gente tem.” (12).</p> <p>“[...] Eu acho que já existem algumas ferramentas que estão disponíveis no mercado, [...] gente precisa canalizar essas informações para um ponto comum pra que elas possam ser analisadas, e aí eu acho que essa questão um sistema é fundamental, um sistema de verificação do desempenho organizacional, assim como funciona com o desempenho individual” (13).</p> <p>“Eu entendo que poderia ter um repositório talvez único, validado pela área que detém aquele dado. [...] essa governança central das informações é algo que a gente precisa amadurecer” (15).</p> <p>“[...] a gente depende muito dessa integração com a área de TIC, e as vezes ela já está também um pouco sobrecarregada a questão dos sistemas que tem que manter, então isso é sempre aquele dilema que a gente vai vivenciando, de ter que definir a prioridade” (14).</p>

Fonte: Elaborado pela autora a partir da transcrição das entrevistas realizadas.



Quanto as sugestões, a maioria delas perpassam pela necessidade de melhores ferramentas de tecnologia da informação (TI) alinhadas às inovações disponíveis. É curioso o uso de termos como *BI*, *dashboards*, tecnologias da informação e conhecimento (TIC), demonstrando que os respondentes estão acompanhando a evolução tecnológica. Essa necessidade também foi confirmada por Dimitrijevska-Markoski e French (2019), ao afirmar que para a institucionalização o uso das informações de desempenho é necessária uma adequação dos sistemas de medição de desempenho, sendo necessária a criação de processos dentro da organização para estipular modelos de uso. Para os autores, as instituições devem criar sistemas de medição de desempenho adequados que colem dados claros e apropriados, e os transformem em informações de desempenho oportunas de fácil acesso, que atendam às necessidades de informações de desempenho e estejam vinculadas às metas organizacionais.

4.3.7 Análise do desafio intitulado isomorfismo institucional

O desafio denominado isomorfismo institucional, de acordo com o quadro 1, tem como definição operacional a tendência de que as organizações possuem em seguir o modelo de organizações semelhantes.

Conforme (George et al., 2020; DiMaggio & Powell, 1983) o isomorfismo é resultado de três pressões institucionais: coercitivo, mimético e normativo. A pressão coercitiva é a conformidade com regras formais e informais e decorre da influência política, a mimética são as respostas padrões à incerteza baseadas em outras organizações e a normativa definida como a pressão oriunda da educação formal e da profissionalização. Os respondentes foram suscitados a avaliar se sua organização baseava seus critérios de desempenho nos de alguma outra organização. No quadro 18, as evidências coletas foram codificadas e sistematizadas.



Quadro 18: Análise do desafio denominado isomorfismo institucional

Variável	Tático	Operacional
Isomorfismo institucional	Depen	
	<p>“[...]eu acredito que a gente sempre olha para as forças policiais pra estabelecer determinados modelos, mas o Depen ele tem uma certa especificidade por conta da competência[...]” (1).</p> <p>“O Depen é muito singular. [...]Eu não consigo pensar aqui na segurança pública em nenhum órgão que tenha tanta responsabilidade” (3).</p> <p>“Pelo que eu tenho conhecimento, não. Eu acredito assim, que as organizações fazem muito naquilo que elas têm de dados disponíveis, como nós no Depen” (4).</p> <p>“Não sei. Eu acho que não, porque assim, temos peculiaridades, as atribuições do Depen são bem específicas [...]” (2).</p>	<p>“...a gente for pensar no ponto de vista institucional, enfim, de produtividade do órgão, pra fora desse tipo de ação que existe hoje no órgão, a gente sim, a gente de certa forma faz muitas comparações com outros órgãos e com o desempenho de outros órgãos” [...] (6).</p> <p>“Eu acho que sim. Dentro da administração pública é difícil a gente ver alguma coisa tão nova que nem um órgão fez ou que nenhuma outra instituição privada fez” (5).</p>
	DPF	
	<p>“[...] a gente está construindo um modelo bem objetivo, que foi implantado esse ano. Então a gente está amadurecendo alguns indicadores que a gente já tinha, aperfeiçoando-os e esse ano a gente está propondo uma evolução bem grande nesse trabalho de avaliação de desempenho de unidades. (10).</p> <p>[...]foi sendo construído e em 2018 isso foi finalmente colocado em produção, e como é muito realmente complexo a diversidade de cada área de exame, e dentro de cada área, dos diversos tipos de procedimento e diversos tipos de exame dentro da mesma área, isso precisou passar por uma maturação, uma evolução, e vários ajustes, e a gente acha que pra 2021, está rodando desde o começo de 2021 já, a gente entende que chegou num nível de ajuste que está adequado pra gente sim começar a fazer as medições e usar os nossos indicadores, usando essa métrica dentro de uma maneira aceitável. [...]Nós sondamos todos os gestores várias vezes, antes e durante a implementação, e continuamos ouvindo, porque a ferramenta ela não está pronta ainda, ela nunca vai estar pronta, na verdade, ela vai estar sempre melhorando, evoluindo e a nossa cultura, vamos chamar assim, é de sempre ouvir os gestores, porque os principais clientes dessa</p>	<p>“Sim. Até porque isso aí nós temos uma dificuldade, não uma dificuldade, é uma característica nata do nosso sistema sociojurídico, [...]acaba que você transforma então todos os seus processos numa visualização de uma norma e chegar num resultado, então o processo fica muito fechadinho. [...]apesar de nós termos uma aparência de falarmos a mesma coisa, não necessariamente o número consegue exprimir a mesma realidade.” (7).</p> <p>“Eu acho que não, porque como eu te falei anteriormente, as atribuições da PF são muito específicas. [...]Então se não é possível nem comparar com outras organizações policiais, que dirá com outras organizações públicas. É muito específico o nosso trabalho. Não é melhor nem pior que os outros, mas é diferente” (9).</p> <p>“Esse modelo que está sendo implementado na coordenação, foi trazido aí pelo coordenador de gestão estratégica, mas até onde eu sei, ele não se pautou em nenhum outro órgão não, é uma coisa meio nova, diferente um pouco, ele está trazendo um modelo um pouco diferenciado” (8).</p>



	<p>ferramenta são os gestores. Então assim, eles são ouvidos, eles dão opiniões, eles criticam, a gente escuta as críticas e a gente costuma sempre dar um retorno para eles” (11).</p>	
DPRF		
	<p>“Não. Eu acho que a maioria são, pelo que eu vi, todos os indicadores são muito relacionados a realidade, porque assim, a PRF [...], ela tem muitas especificidades, e aí você não consegue achar um <i>benchmark</i> específico quando a gente pensa principalmente a parte fim. Talvez algum indicador mais relacionado a parte meio, a gente consiga fazer alguns paralelos [...] (14).</p> <p>“A gente até tentou, porque era o caminho mais fácil, a gente sempre tenta pegar alguma coisa que já está pronta pra tentar ver se fazia uma adaptação. [...], mas a gente tem uma peculiaridade muito grande, por seu um órgão diferente [...]” (13).</p> <p>“Não, a PRF ela é muito singular, então nós não conseguimos encontrar um comparativo” (12).</p>	<p>“Não. Pelo menos os indicadores estratégicos da PRF eles são bem característicos. Alguns resultados operacionais eles são comuns, [...], mas no geral os nossos indicadores eles são bem específicos, da PRF” (15).</p> <p>“acho que sim, por exemplo esse indicador que é uma meta definida pela ONU, se fosse por conta dos nossos gestores nunca abraçar uma meta tão ousada de reduzir 50% de mortes no trânsito [...] e o Ministério da Justiça, quando o Ministro gosta do tema, ele acompanha e pode estabelecer metas como nosso órgão supervisor. [...] a PRF faz parte do Pnatrans, ele tem indicadores para vários órgãos e a PRF está incluída” (16).</p>

Fonte: Elaborado pela autora a partir da transcrição das entrevistas realizadas.



Ao analisar os entrevistados do Depen, percebe-se que as respostas foram divididas. Para o nível tático somente a respondente 1 informou acreditar que o departamento se baseia em outras forças policiais, no entanto ressaltou *“mas o Depen ele tem uma certa especificidade”*, o restante 3 e 2 também fizeram comentários parecidos *“O Depen é muito singular...”* e *“...as atribuições do Depen são muito específicas”*. Os entrevistados do nível operacional julgaram que o departamento se baseia em alguns critérios de outras organizações, para o respondente 5 traz um importante comentário no sentido de que é difícil, na administração, ver algo tão novo que nenhum outro órgão ou empresa privada tenha feito anteriormente.

No DPF, os gestores de nível tático estão construindo um novo modelo de medição de desempenho, que vem sendo desenvolvido desde 2018 com a ajuda de outros gestores da organização. No nível operacional, o respondente 8 informa novamente sobre o modelo que vem sendo construído para a PF e acredita que é *“uma coisa meia nova, diferente um pouco”*, o entrevistado 9 também aborda a questão de que o órgão possui atribuições muito específicas. Já o respondente 7 apresenta uma visão diferente, trazendo a visão de que o sistema sociojurídico brasileiro adequa os processos à norma, exibindo uma conexão com o isomorfismo causado pela pressão coercitiva pois conforme DiMaggio e Powell (1983) a existência de um ambiente jurídico comum afeta muitos aspectos do comportamento e da estrutura organizacional. O respondente 7 alerta que: *“apesar de nós termos uma aparência de falarmos a mesma coisa, não necessariamente o número consegue exprimir a mesma realidade”*.

Analisando as falas dos entrevistados há uma certa padronização, já que os entrevistados avaliam que há indicadores que são imposições de órgãos superiores como o MJSP, mas os demais são relacionados a realidade e a peculiaridade de cada órgão. O entrevistado 16 traz



exemplos de uma meta definida pela ONU e, também, que o envolvimento da PRF em um plano nacional em que os indicadores foram determinados por um ente central para vários órgãos.

Analisando o nível tático dos 3 órgãos, verifica-se que a maioria informa que seus órgãos são muito específicos e possuem particularidades que dificultam a comparação, mas que alguns indicadores da área meio (administrativa) podem ser comparados ou usados como modelo.

Em comparação ao nível estratégico, no Depen os entrevistados acreditam que a organização se baseia em critérios de outra. Na PF, um dos respondentes falou sobre normatização, o que se aproximou da literatura sobre isomorfismo coercitivo. Nas falas dos entrevistados da PRF há menção de um possível isomorfismo causado por pressões de órgãos superiores, o que segundo DiMaggio e Powell (1983) também é uma característica do isomorfismo coercitivo, já que decorre da influência política ou por pressões de organizações das quais elas são dependentes.

No entanto, o desafio não parece ser presente de modo efetivo nos órgãos de segurança pública, segundo George et al. (2020) a medição de desempenho provocaria uma observação ativa dos profissionais do setor público em organizações vizinhas para usar as informações em seus processos de avaliação. Pelas respostas, somente o Depen parece acompanhar, de alguma maneira, as demais forças de segurança, já que o responde 6 informa: “... é a PF e a PRF, pela proximidade do Ministério, pela área técnica, pela afinidade das áreas temáticas, acaba sim fazendo muitas comparações de desempenho com as duas instituições”. DiMaggio e Powell (1983) informam que a modelagem é uma resposta à incerteza, e nem sempre a organização modelada por estar ciente da modelagem ou quer ser copiada. Tal fato pode ser ocasionado pela rotatividade de servidores entre as organizações, o que faz uma conexão com um dos desafios emergentes citada por entrevistados de nível tático e operacional do Depen: “grande



rotatividade de gestão do órgão nos últimos anos” e a necessidade de “manutenção ou um incentivo à permanência dos servidores no órgão”.

No quadro 19, elenca-se as observações mais pertinentes ao tema do isomorfismo.



Quadro 19: Observações importantes sobre o desafio denominado isomorfismo

Depen
<p>“O principal que eu vejo, querendo ou não, é a PF e a PRF, pela proximidade do Ministério, pela área técnica, pela afinidade das áreas temáticas, acaba sim fazendo muitas comparações de desempenho das duas instituições” (6).</p> <p>“[...] então apesar da gente olhar para o lado, para as outras forças de segurança, para o próprio MJSP, a gente não consegue “copiar” o que as outras unidades estabelecem. A gente tem um olhar, mas no sentido de ter uma base de como isso é construído, mas não no sentido de estabelecer os objetivos e as metas que a gente quer atingir, por conta da especificidade do órgão” (1).</p> <p>“[...]você falar que emana as políticas relacionadas ao sistema penitenciário, significa falar de tantos temas, e tudo tão complexo, então eu acho que é bem singular” (3).</p> <p>“[...] as organizações fazem muito naquilo que elas têm de dados disponíveis, como nós no Depen. Então, que dado eu tenho aqui? Então na realidade eu vou fazer a avaliação de desempenho daquilo que eu tenho disponível de dados e muitas vezes falta dado disponível, confiável, para formular esse indicador. Então assim, é o que tem. E por eu ter poucos dados confiáveis acaba limitando a própria construção da avaliação de desempenho” (4).</p> <p>“[...] Eu não sei se um padrão estabelecido para isso dentro da administração pública federal, te confesso que não sei. Provavelmente talvez, porque o ministério da segurança pública ele não tenha criado, ele tenha copiado.</p>
DPF
<p>“Então se não é possível nem comparar com outras organizações policiais, que dirá com outras organizações públicas. É muito específico o nosso trabalho. Não é melhor nem pior que os outros, mas é diferente” (9).</p>
DPRF
<p>“[...]A gente até tentou copiar alguns indicadores. Nesse processo agora do processo de gestão da demanda, a gente tentou utilizar o sistema da CGU e não atendeu a nossa peculiaridade. Tentou agora uma aplicação diferente que estava sendo desenvolvida pela ANTAC, que a gente vai precisar fazer algumas adaptações nele, mas a gente acaba que copia o modelo de implantação que foi feito, já que não dá pra utilizar na plenitude, mas serve de base pra desenvolver os nossos indicadores de desempenho” (13).</p> <p>“[...]ninguém se compara com a PRF, a gente pode se comparar com ninguém, então nossas métricas são próximas da nossa realidade, a gente não consegue fazer uma comparação com uma outra polícia, com uma outra realidade. A gente é muito singular” (12).</p> <p>“[...]o governo faz com que a gente assuma uma meta determinada pela ONU e o MJSP também pode propor indicadores, já que é o nosso órgão supervisor” [...] temos o Pntrans que tem indicadores que a PRF vai ser avaliada também” (16).</p> <p>“[...] Agora, trabalhar com indicadores de desempenho é natural que existam alguns internos que vão ser bem peculiares àquele órgão, porque a PRF por exemplo tem um viés para trânsito mais forte do que outros órgãos, então a gente tem indicadores que vai medir acidentes graves, número de mortes no trânsito, que talvez não seja interesse de outras polícias, mas existem alguns dados que são bem comuns a todos. [...]Alguns resultados operacionais eles são comuns, mas até por imposição de hierarquia, MJSP ele solicita alguns dados bem específicos e vem de cima pra baixo, então esses são comuns a outras instituições [...]” (15).</p> <p>“Então uma avaliação de como tão, sei lá, processos internos ou a parte de comunicação interna, isso aí a gente pode trabalhar usando o benchmark de outras organizações, mas quando você leva um pouco pra parte de fiscalização, acidente, crime...talvez o crime a gente ainda consiga traçar algum paralelo com algumas outras organizações de segurança, mas ainda assim como a gente não encontra tantos indicadores assim também nas outras organizações, até o benchmark fica um pouco complicado” (14).</p>

Fonte: Elaborado pela autora a partir da transcrição das entrevistas realizadas.



O respondente 4 ilumina um debate interessante ao falar que, no Depen e, possivelmente, em outras organizações, os indicadores são construídos a partir de dados disponíveis: “*eu vou fazer a avaliação de desempenho daquilo que eu tenho disponível de dados*” e que faltam muitos dados disponíveis e confiáveis para a construção de indicadores, fazendo uma relação com o desafio de indicadores vagos e confiáveis anteriormente relatado.

4.3.8 Análise do desafio intitulado uso limitado da medição de desempenho pelos cidadãos

O desafio denominado uso limitado da medição de desempenho pelos cidadãos, de acordo com o quadro 1, tem como definição operacional a falta de participação dos cidadãos na medição de desempenho das organizações públicas e a necessidade da transformação da temática em um processo participativo.

Os respondentes foram motivados a opinar sobre sua percepção quanto ao envolvimento dos cidadãos na medição de desempenho organizacional.

No quadro 20, as evidências coletas foram codificadas e sistematizadas.



Quadro 20: Análise do desafio denominado uso limitado da medição de desempenho pelos cidadãos

Variáveis	Tático	Operacional
Envolvimento dos cidadãos na medição de desempenho.	Depen	
	<p>“[...]eu acredito que essa é uma informação que não tenha assim chamado muito a atenção da sociedade, [...]eu não lembro de ter recebido uma demanda SIC relacionada ao desempenho organizacional do órgão” (1).</p> <p>“Eu acho que a participação social tem aumentado bastante em vários aspectos. [...], mas eu acho que ainda não é tanto quanto deveria, acho que a população deveria cobrar mais [...]” (3).</p> <p>“[...]Não. Na própria construção das nossas políticas, dos indicadores, a participação social ela é muito limitada” (4).</p> <p>“O cidadão em geral ele está preocupado em sobreviver, sair de casa, pegar o seu transporte, voltar vivo e ter o que comer” (2).</p>	<p>“Não, não estão” (6).</p> <p>“Minha visão, absolutamente não. E não há nenhum tipo de publicidade em relação a esse dado” (5).</p>
	DPF	
	<p>“[...] a minha impressão é que não. Isso é a impressão como cidadão” (10 e 11)</p>	<p>“Não, eu não percebo isso, principalmente em órgãos que tem uma questão de sigilo envolvido, você percebe muito pouca participação social na construção dos indicadores” (7).</p> <p>“Não, não vejo o cidadão como parte desse processo de avaliação não” (9).</p> <p>“Eu acho que não. [...]Quando você envolve o usuário e busca nele um nível de satisfação, você está envolvendo-o no indicador de desempenho né. Mas exclusivamente isso” (8).</p>
DPRF		
	<p>“Eu acho que ainda não tem tanto esse envolvimento do cidadão porque a própria cultura do brasileiro, o brasileiro culturalmente ele não é muito fá de avaliação [...]” (14).</p> <p>“[...]a gente nunca chegou a implementar aqui nenhum tipo de avaliação do usuário final pra saber o grau de satisfação da qualidade de serviço, estávamos trabalhando nesse sentido, [...]A PRF não desenvolveu um canal específico para isso pra poder testar, mas a gente sabe que se a gente decide utilizar de mídias sociais e outros meios pra mensurar esse desempenho, a gente percebe que já tem gente suficiente pra fazer uma avaliação bem aproximada aí da realidade” (13).</p>	<p>“Eu compreendo que tem uma consciência muito baixa da sociedade em relação a isso. Mas, tendo consciência ou não, eles contribuem” (15).</p> <p>“Não acho que estão, a gente nunca pediu opinião pro cidadão [...]” (16);</p>



	“Eu acho que é um caminho longo ainda a ser percorrido. [...]Eu acho que está faltando um pouco mais de participação nesse sentido, fazendo uma visão ampla do governo como um todo” (12).	
--	--	--

Fonte: Elaborado pela autora a partir da transcrição das entrevistas realizadas.



O desafio foi confirmado por todos os respondentes, visto que, não julgam que os cidadãos estão envolvidos na medição do governo em geral e nem das suas organizações. Para Denisi e Murphy (2017), o cidadão seria um ator importante para o desempenho no setor público, já que junto com outros atores daria uma visão abrangente do desempenho do governo. Também, para Andrews, Boyne, Meier, O’Toole, & Walker (2005) as percepções dos cidadãos são fundamentais para uma democracia representativa, e tal termo é usado como alegação de que as organizações públicas devem se parecer com a população que servem.

Buscando contribuir com o tema, no quadro 21, foram transcritas ideias para superação desse desafio e melhora da participação dos cidadãos na medição de desempenho organizacional.



Quadro 21 – Sugestões para mitigar o desafio uso limitado da medição de desempenho pelos cidadãos

Depen
<p>“Acha que passa pelo próprio envolvimento, engajamento do cidadão. Acho que o órgão quanto mais transparente ele for e quanto mais ele apresentar os seus resultados das suas ações, acho que isso ajuda no processo de conhecimento, de envolvimento” (2).</p> <p>“[...]ou criando um conselho, um fórum, pra participação social, mas é fundamental estruturar algo nesse sentido” (4).</p> <p>“Eu acho que os órgãos quanto mais eles oferecem informações, quanto mais eles se abrem pra passar informação, mais ele incentiva para que venha a resposta também.[...] se você cria lá um Instagram, que você fica passando as informações do órgão ali, muitas pessoas passam a seguir, e eu acho que tem um pouco de se sentir parte e achar, eu tenho direito de opinar e de falar e esses ambientes virtuais que hoje em dia estão disponíveis, acho que facilitam isso também, porque as pessoas geralmente não tem medo de teclar.[...] quanto mais o órgão tenha a iniciativa de expor informações, expor relatórios, colocar dados à disposição da população, mais ela se sente à vontade pra opinar, pra sugerir, criticar” (3).</p> <p>“Primeiro tem que ter uma preocupação interna do órgão de quem é o cliente final de nossas políticas é o povo né, e não o gestor A, gestor B, ou o presidente ou o ministro, ou servidores, enfim, acho que é possível sim fazer esse redirecionamento interno, colocar o cidadão como foco, se preocupar com as pessoas comuns [...]a função das políticas públicas, a gente tem que ter diversas ferramentas pra conseguir fazer a conexão entre o público e o privado, entre todas as pessoas e a heterogeneidade alvo das políticas públicas e o poder público, então assim, cada política pública tem que ter um formato e diversos formatos de fazer essas checagens desses acessos às pessoas beneficiárias das políticas” (6).</p>
DPF
<p>“O que eu tenho visto em outras organizações policiais fora do Brasil, normalmente é feito por dois meios. Um é pesquisa de opinião, aplicadas pelos órgãos e utilizadas inclusive para direcionar a visão do órgão, as atribuições, e outro meio também é ouvir os cidadãos por meio da participação em conselho ou em grupos focais, reunir, convidar cidadãos para falar o que eles entendem” (9).</p> <p>“Com divulgações periódicas né. Mas o povo esquece, não existe essa relação” (10).</p> <p>“Com essa digitalização de serviços que está na transformação digital, que você está criando um conselho de usuários [...]o conselho vai poder opinar, onde você tem pesquisa de satisfação, você tem que avaliar permanentemente o serviço, acho que com isso você começa a inserir o cidadão nesse processo, ele vai poder questionar isso” (8).</p> <p>“Percebo como possível, só que é questão de um binômio, necessidade/possibilidade. As vezes será que a nossa sociedade tem uma possibilidade de participação que ajude? Porque veja, não adianta você criar por exemplo um comitê gestor de segurança pública da PF, convidar pessoas da sociedade pra participar e daí você convida quem? Convidar um juiz, um membro do MP, um advogado público, um delegado de polícia, um perito criminal e um agente. As pessoas já estão envolvidas. Então, apesar de que eu estou aqui pra representar a sociedade, mas eu não tenho a sociedade” (7).</p>
DPRF
<p>“O serviço público ele sempre vai beber da fonte do privado, porque o privado a necessidade dele é mais rápida, [...], então eles precisam desenvolver métodos para que sejam aferidos a qualidade de uma série de situações para que eles possam adotar diferentes estratégias. É óbvio que a gente não pode fazer um ‘copia e cola’, porque a realidade é diferente, mas a gente precisa transpor essa ideia” (14).</p> <p>“[...]a PRF acaba fazendo um trabalho muito forte de educação para o trânsito, um trabalho bem preventivo, de conscientização, trazendo o cidadão para ser corresponsável pela segurança pública, [...] acho que tem que ter um empenho tanto do MJSP, da Educação, da Infraestrutura, Saúde, e ter alguma política séria, algum projeto, algum plano de governo, que possa envolver realmente o cidadão [...]” (15).</p> <p>“[...] fazer audiências públicas [...] abrir um canal de relacionamento com o pessoal da sociedade organizada [...]” (16).</p>



“Que fosse mais cíclico a participação dele, e não assim esporádico, mas que tivesse umas medições com lapso temporal determinado” (12).
‘[...]tanto o chefe de delegacia quanto o chefe de uma unidade operacional, ele ouve a comunidade que está em volta, ele tende a fazer, e ai ainda é empírico, ainda é essa questão que a gente não consegue aproveitar isso organizacionalmente pra poder refletir em outras unidades, mas esse contato direto com a comunidade, através dos pedidos que chegam até ele, dos feedbacks que a comunidade dá pra ele, ele consegue implementar ali projetos, ações, que impactam muito mais ali mais localmente mas que tem um resultado organizacional. [...] Hoje a gente tem diversos públicos. Tem uma geração que gosta de dar opinião, que gosta de se manifestar, então a gente percebe isso, através da nossa ouvidoria, através dos canais oficiais do órgão, as mídias sociais, pessoal se manifesta muito.” (13).

Fonte: Elaborado pela autora a partir da transcrição das entrevistas realizadas.



Conforme Yang e Holzer (2006), a medição de desempenho necessita se tornar um processo deliberativo e colaborativo, e provocar o envolvimento de governos e cidadãos. Alguns respondentes opinaram a respeito da criação de conselhos, comitês, fóruns e realização de audiência públicas. No entanto, o entrevistado 7 fez uma ponderação relevante sobre esses modelos de participação, pois segundo ele costuma-se convidar pessoas que já estão envolvidas na temática e não a sociedade em si: *“Convidar um juiz, um membro do MP, um advogado público, um delegado de polícia, um perito criminal e um agente. [...]Então, apesar de que eu estou aqui para representar a sociedade, mas eu não tenho a sociedade”*. De acordo com Christensen (2020) para ser reconhecida como burocracia representativa a administração deve refletir os interesses e valores de todos os grupos da sociedade - não apenas os favorecidos, o que coaduna com a posição do entrevistado citado.

4.3.9 Análise dos desafios emergentes e críticos nas organizações.

Um dos objetivos específicos dessa dissertação é expor os desafios emergentes envolvidos na medição de desempenho, no quadro 22 foram listados os apontamentos sobre os grandes dificultadores para medição de desempenho dentro do escopo da segurança pública federal para os 3 órgãos estudados.

Os respondentes foram incentivados a informar sobre os grandes dificultadores na mensuração de desempenho de seus órgãos e se havia desafios críticos que não questionados durante a entrevista.



Quadro 22: Análise dos desafios emergentes e críticos na organização

Variáveis	Tático	Operacional
Desafios emergentes	Depen	
	<p>[...]para a instituição Depen, um desafio é a manutenção ou um incentivo à permanência dos servidores no órgão, porque sem memória institucional, fica complicado avançar” (1).</p> <p>[...]questão cultural mesmo, de entender a importância, até para se definir bem o que a gente vai medir como indicador de desempenho organizacional, até pra essa definição do que é que a gente deveria medir pra dizer se nosso órgão está respondendo bem a sociedade, se está cumprindo com a missão dele, então tem essa parte cultural que é importante [...]” (3).</p> <p>[...]a falta de dados disponíveis, estruturados, confiáveis, o próprio conhecimento de construção do que é essa avaliação, [...]às vezes a gente constrói um indicador que não tem utilidade nenhuma, não consegue mensurar ele, tem uma periodicidade, mas ele não tem utilidade, são questões básicas da condição do indicador. Falta conhecimento tanto dos servidores como dos gestores sobre essa temática [...]” (4).</p> <p>“Acho que passa muito por uma questão de cultura organizacional. Todos terem consciência do que é, de sua importância e fazendo cumprir e ser implementado. Acho que passa por isso e como todo e qualquer problema organizacional, entra muito também na questão da comunicação interna” (2).</p>	<p>“Eu diria que existe um, que é a grande rotatividade de gestão do órgão nos últimos anos, [...] Outro grande problema é um pouco da característica dos nossos servidores, que enfim, eles trabalham basicamente, 75% deles, 80, trabalham em regime de plantão, então tem a dificuldade de fazer essa comunicação eficiente, [...]a ausência de um escopo de projeto estruturado dentro do órgão, que consiga fazer esse acompanhamento e amadurecimento dessa temática dentro do órgão, [...]a dificuldade de lotar pessoas nessas áreas, grande rotatividade, trazem essa falta de memória administrativa” (6).</p> <p>“Eu acho que o crítico pro departamento é justamente reconhecer o que ele faz, [...]Essa questão tem que ser um exercício de autoavaliar-se, e tentar fazer mais, dentro das condições que lhe são dadas, porque nós somos apenas um braço do MJSP, [...] (5).</p>
	DPF	
	<p>“Eu acho que a gente tem 50 unidades, nesse país continental com várias casuísticas diferentes, realidades diferentes, mas a gente precisa ranquear dentro do mesmo eixo. Então é difícil você expressar indicadores de tudo o que acontece numa unidade. [...]Então assim, são tantas tarefas diversas, que a gente não consegue expressar todas elas, medir todas elas, com peso adequado [...]então elas praticamente não são medidas. Eu acho que essa talvez seja a nossa maior dificuldade” (10).</p> <p>“[...], é a diversidade, ou a diversificação de atividades, das nossas competências mesmo, enquanto policiais. Eu acrescentaria talvez, a</p>	<p>“As organizações em geral, eu diria que o principal problema é a falta de unicidade no conceito” (7).</p> <p>“Para mim o grande desafio pra PF mensurar o desempenho são as diferentes atribuições que a PF tem. [...]Então o maior desafio é, a complexidade das atribuições, a diversidade das atribuições e as características regionais” (9).</p> <p>“Primeiro a questão cultural, ela é importante a questão cultural, segundo, [...]essa questão da produção da informação, da obtenção do dado que vai ser utilizado pra geração do indicador, acho que isso é importante. Na PF, essa questão da amplitude da instituição é um dificultador. Outra questão</p>



	<p>grande diversidade cultural também. [...] O fator humano na verdade, para resumir a história, o fator humano, ele acaba complicando um pouco também” (11).</p>	<p>que dificulta é a variedade dos serviços que a polícia oferece, [...]da confiabilidade da informação” (8).</p>
DPRF		
	<p>“Um dos pontos importantes ai é o estabelecimento de um indicador que possa ser acompanhado, a divulgação do resultado desse indicador, tanto pra alta gestão como pra comunidade em geral do órgão, ou seja, você ter essa possibilidade de acesso e transparência, até pra fazer com que as pessoas comecem a entender também o porquê do seu trabalho, e acho que a grande dificuldade é assim, determinou-se isso e se priorizou, se esforçar pra que a gente possa ter esse indicador consolidado e não ter tanta interferência quando você tem algumas mudanças de gestão, pra justamente a gente conseguir verificar, porque se você tem um plano estratégico que é de 3, 4 anos, você vai mudando direção durante esse período, você não pode mudar a estratégia da instituição toda vez que mudar um gestor máximo do órgão, porque se isso acontecer, então você não tem planejamento estratégico. [...]Então o desafio é primeiro estabelecer bons indicadores, confiar também nesses indicadores, a partir do resultado deles você começar a fazer análises de cenários em relação ao que o indicador está mostrando, não simplesmente criticar o indicador, então acho que esses processos estão dentro desse amadurecimento. E depois a divulgação obviamente, para que quem tenha interesse em se envolver mais e quem não tem interesse pelo menos não dizer que ouviu falar” (14).</p> <p>“Eu acho que a grande dificuldade mesmo talvez seja o engajamento a longo prazo. Essa questão do desempenho organizacional ela não pode variar de uma gestão para outra, porque você se perde nas ações que você tem que implementar e talvez por isso a definição de que esse desempenho organizacional teria critérios anuais para poder tentar verificar isso, mas a maior dificuldade realmente está relacionada a essa falta de recompensa quando você atinge um grau de excelência no serviço público” (13).</p> <p>“Acho que é o entendimento do próprio gestor a respeito da temática, passa pelo ponto de a gente preparar o gestor para entender o que é avaliação de desempenho organizacional. [...]Então acho que nosso</p>	<p>“[...]falta de sistemas, maturidade sobre compreensão do que é a estratégia por parte dos gestores e do próprio efetivo, a falta de um repositório, um banco de dados único, validados depois que a gente faz a mensuração todos os meses e a sistematização de alguns dados os quais ainda estão em planilhas, estão ainda na mão de um gestor e poderiam estar de forma sistematizada” (15).</p> <p>“Eu vejo com o maior desafio o estabelecimento de metas, a gente já está cansado de ter um monte de indicadores, mas na hora de chegar nas metas é onde as coisas desmoronam [...]. Também não tem um fluxo de avaliação de desempenho onde o órgão termina de estipular suas metas e seus indicadores e joga para uma instância superior, como o ministro, para um <i>feedback</i> [...]” (16).</p>



	<p>maior desafio é preparar o gestor para ter um pensamento crítico em cima da temática e poder fazer uma avaliação confiável. Com preparo. [...]Eu acho que um outro que seria é a mudança da cultura organizacional. Não estamos preparados para isso. Tem que fazer essa mudança da cultura organizacional para que se abram os olhos e vejam essa temática como uma necessidade” (12).</p>	
--	--	--

Fonte: Elaborado pela autora a partir da transcrição das entrevistas realizadas.



Para os gestores do nível tático do Depen, a necessidade de aprimorar a cultura organizacional foi citada por 2 (dois) respondentes, além a necessidade de melhorar a comunicação para que, tanto servidores quanto gestores, entendam e conheçam a avaliação de desempenho. Outra questão interessante foi introduzida pelo entrevistado 1 (nível tático) que trata do incentivo à permanência de servidores para manter uma memória institucional, sendo que ponto parecido foi suscitado pelo entrevistado 6 (operacional) mas informando que além da rotatividade de servidores, a alternância de gestores também prejudica a memória administrativa do departamento. A questão de disponibilidade de dados também foi trazida pelo entrevistado 4.

Quanto ao DPF o desafio emergente mais citado foi a dificuldade de medir o desempenho de um órgão com diversificação de atividades e tarefas, complexidade e diversidade de atribuições e com ampla atuação. Outro ponto trazido foi a diversidade cultural das mais de 50 unidades da PF, ou seja, a necessidade de estabelecer uma cultura de desempenho. E por último, a falta de unidade no conceito para que a medição de desempenho possa medir o mesmo indicador em qualquer unidade.

Quanto ao DPRF foi citada uma pluralidade de desafios emergentes: mudança de cultura organizacional, preparação dos gestores, fluxo de avaliação com aval do ministro, sistematização de dados, falta de repositório único, estabelecimento de indicadores confiáveis. Os entrevistados 13 e 14 levantaram o mesmo desafio já sugerido pelo Depen: a rotatividade dos gestores do órgão e, como consequência, a mudança de estratégia e de indicadores de desempenho.



O quadro 23 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 23:

	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 23: 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 série 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)	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.	



	(Van Dooren, de Caluwe, & Lonti, 2012a)		
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. 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)	A exposição de dados de medição de desempenho, mesmo que aquém do projetado e, conseqüentemente a possibilidade de 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 julgaram 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.	



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.

4.4 Diagnóstico organizacional e boas práticas a serem perseguidas

Um dos objetivos dessa dissertação 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.



5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Essa dissertação 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 dissertação limitou a análise de evidência em 8 (oito) desafios relatados pela literatura, quais sejam: ambiguidade 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, essa 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 desta dissertação, ressalta-se a complexidade do tema e a falta de uma delimitação clara do construto desempenho organizacional para os gestores públicos. 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

- Aguinis, H., & Pierce, C. A. (2008). Enhancing the relevance of organizational behavior by embracing performance management research. *Journal of Organizational Behavior*, 29(1), 139–145. <https://doi.org/10.1002/job.493>
- Ahlbäck Öberg, S., & Bringselius, L. (2015). Professionalism and organizational performance in the wake of new managerialism. *European Political Science Review*, 7(4), 499–523. <https://doi.org/10.1017/S1755773914000307>
- Amirkhanyan, A. A., An, S. H., Hawks, B. A., & Meier, K. J. (2020). Learning on the Job: The Impact of Job Tenure and Management Strategies on Nursing Home Performance. *Administration and Society*, 52(4), 593–630. <https://doi.org/10.1177/0095399719874755>
- 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. A., Meier, K. J., O’Toole, L. J., & Walker, R. M. (2005, October). Representative bureaucracy, organizational strategy, and public service performance: An empirical analysis of english local government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 15, pp. 489–504. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui032>
- Andrews, R., Boyne, G. A., & Walker, R. M. (2011). Dimensions of publicness and organizational performance: A review of the evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(SUPPL. 3). <https://doi.org/10.1093/jopart/mur026>
- 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>
- Andrews, R., & Mostafa, A. M. S. (2019). Organizational goal ambiguity and senior public managers’ engagement: does organizational social capital make a difference? *International Review of Administrative Sciences*, 85(2), 377–395. <https://doi.org/10.1177/0020852317701824>



- 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>
- Barbosa, E. de S., Mendes, N. C. F., Gonçalves, A. de O., & Matias-Pereira, J. (2017). O Patrimonialismo nas Conexões Políticas e no Desempenho Econômico- Financeiro: um estudo no setor elétrico estatal brasileiro. *Fipecafi. Congressos USP.*, 1–18.
- 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>
- Blonski, F., Coelho Prates, R., Costa, M., & Vizeu, F. (2017). O Controle Gerencial na Perspectiva do New Public Management: O Caso da Adoção do Balanced Scorecard na Receita Federal do Brasil. *Administração Pública e Gestão Social*, 1(1), 15–30. <https://doi.org/10.21118/apgs.v1i1.1042>
- Boyne, G. A. (2002). Concepts and indicators of local authority performance: An evaluation of the statutory frameworks in England and Wales. *Public Money and Management*, 22(2), 17–24. <https://doi.org/10.1111/1467-9302.00303>
- Boyne, G. A. (2003). Sources of Public Service Improvement: A Critical Review and Research Agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(3), 367–394. <https://doi.org/10.1093/jopart/mug027>
- Boyne, G. A., James, O., John, P., & Petrovsky, N. (2011). Top management turnover and organizational performance: A test of a contingency model. *Public Administration Review*, 71(4), 572–581. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02389.x>
- Boyne, G. A., & Walker, R. M. (2010). Strategic management and public service performance: The way ahead. *Public Administration Review*, 70(SUPPL. 1), s185–s192. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02271.x>
- Brewer, G. A., & Selden, S. C. (2000). *Why Elephants Gallop: Assessing and Predicting Organizational*



- Performance in Federal Agencies Performance in Federal Agencies.*
<https://surface.syr.edu/ppa/1>
- Brewer, G. A., & Walker, R. M. (2010). The impact of red tape on governmental performance: An empirical analysis. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(1), 233–257. <https://doi.org/10.1093/jopart/mun040> (Original work published)
- Brouthers, K. D. (2013). Institutional, cultural and transaction cost influences on entry mode choice and performance. *Journal of International Business Studies*, 44(1), 1–13. <https://doi.org/10.1057/jibs.2012.22>
- 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/https://doi.org/10.2307/977476>
- Bugalho, F. M., & Schnorrenberger, D. (2020). Performance Evaluation Associated With Cognitive Viesis in Public Administration: Insights of International Literature. *Revista Eletronica De Estrategia E Negocios-Reen*, 13(1), 184–206. <https://doi.org/10.19177/reen.v13e02020184-206>
- 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)
- Charbonneau, E., & Riccucci, N. M. (2008). Beyond the Usual Suspects: An Analysis of the Performance Measurement Literature on Social Equity Indicators in Policing. *Public Performance & Management Review*, 31(4), 604–620. <https://doi.org/10.2753/pmr153-9576310405>
- Cho, Y. J., & Ringquist, E. J. (2011). Managerial trustworthiness and organizational outcomes. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(1), 53–86. <https://doi.org/10.1093/jopart/muq015>
- Choi, S., & Chun, Y. H. (2021). Accountability and organizational performance in the public sector: Analysis of higher education institutions in Korea. *Public Administration*, 99(2), 353–370. <https://doi.org/10.1111/padm.12683>
- Christensen, J. (2020). Representative bureaucracy, international organizations and public service bargains. *Public Administration*, 98, 408–423. <https://doi.org/10.1111/padm.12625>
- Chun, Y. H., & Rainey, H. G. (2005). Goal ambiguity and organizational performance in U.S. federal agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(4), 529–557. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui030>



- Corrêa Gomes, R., dos Santos Leal, A. C., & Ambrozio de Assis, V. (2013). Indicadores para Avaliar o Desempenho de Prefeituras Municipais. *TAC – Tecnologias de Administração e Contabilidade*, 3(1), 1–15. <https://doi.org/10.21714/2236-02632013v3n1tac34>
- Decreto Federal n. 7.133, de 19 de março de 2010. Regulamenta os critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional e o pagamento das gratificações de desempenho de que tratam as Leis nos 9.657, de 3 de junho de 1998, 10.484, de 3 de julho de 2002, 10.550, de 13 de novembro de 2002, 10.551, de 13 de novembro de 2002, 10.682, de 28 de maio de 2003, 10.768, de 19 de novembro de 2003, 10.871, de 20 de maio de 2004, 10.883, de 16 de junho de 2004, 11.046, de 27 de dezembro de 2004, 11.090, de 7 de janeiro de 2005, 11.095, de 13 de janeiro de 2005, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.171, de 2 de setembro de 2005, 11.233, de 22 de dezembro de 2005, 11.344, de 8 de setembro de 2006, 11.355, de 19 de outubro de 2006, 11.356, de 19 de outubro de 2006, 11.357, de 19 de outubro de 2006, 11.784, de 22 de setembro de 2008, 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e 11.907, de 2 de fevereiro de 2009. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7133.htm
- 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. S., & Pritchard, R. D. (2006). Performance Appraisal, Performance Management and Improving Individual Performance. *Management and Organization Review*, 2(2), 253–277.
- 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>
- Dezsö, C. L., & Ross, D. G. (2012). Does female representation in top management improve firm performance? A panel data investigation. *Strategic Management Journal*, 33(9), 1072–1089. <https://doi.org/10.1002/smj.1955> (Original work published)
- 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>.



- Dimitrijevska-Markoski, T., & French, P. E. (2019). Determinants of Public Administrators' Use of Performance Information: Evidence from Local Governments in Florida. *Public Administration Review*, 79(5), 699–709. <https://doi.org/10.1111/puar.13036>
- Dobija, D., Górska, A. M., Grossi, G., & Strzelczyk, W. (2019). Rational and symbolic uses of performance measurement. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 32(3), 750–781. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-08-2017-3106>
- Eremin, D. v., Wolf, J. F., & Woodard, C. A. (2010). Systemic Bias in Federal Performance Evaluations. *Public Performance & Management Review*, 34(1), 7–21. <https://doi.org/10.2753/pmr1530-9576340101> (Original work published)
- Flanagan, J. C. (1954). The critical incident technique. *Psychological Bulletin*, 51(4), 327–358. <https://doi.org/10.1037/h0061470>
- Flick, U. (2009). *Desenho de pesquisa qualitativa*. Porto Alegre: Artmed.
- Fontanella, B. J. B., Ricas, J., & Turato, E. R. (2008). Amostragem por saturação em pesquisas qualitativas em saúde: contribuições teóricas. *Cadernos de Saúde Pública*, 24(1), 17–27. <https://doi.org/10.1590/s0102-311x2008000100003>
- Ford, M. R., & Andersson, F. O. (2017). Determinants of organizational performance in a reinventing government setting: evidence from the Milwaukee school voucher programme. *Public Management Review*, 19(10), 1519–1537. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1296487>
- 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>
- George, B., Walker, R. M., & Monster, J. (2019). Does Strategic Planning Improve Organizational Performance? A Meta-Analysis. *Public Administration Review*, 79(6), 810–819. <https://doi.org/10.1111/puar.13104>
- Gerrish, E. (2016). The Impact of Performance Management on Performance in Public Organizations: A Meta-Analysis. *Public Administration Review*, 76(1), 48–66. <https://doi.org/10.1111/puar.12433>
- Hamann, P. M., Schiemann, F., Bellora, L., & Guenther, T. W. (2013). Exploring the Dimensions of Organizational Performance: A Construct Validity Study. *Organizational Research Methods*, 16(1), 67–87. <https://doi.org/10.1177/1094428112470007>
- Hansen, S. G., & Wernerfelt, B. (1989). Determinants Of Firm Performance: The Relative Importance O. *Strategic Management Journal*, 10(5), 399.
- Heckman, J. J., Heinrich, C., & Smith, J. (2002). The Performance of Performance Standards. *The Journal of Human Resources*, 37(4), 778. <https://doi.org/10.2307/3069617>



- Heinrich, C. J. (2002). Outcomes-Based Performance Management in the Public Sector: Implications for Government Accountability and Effectiveness. *Public Administration Review*, 62(6), 712–725. <https://doi.org/10.1111/1540-6210.00253>
- Heinrich, C. J., & Marschke, G. (2010). Incentives and their dynamics in public sector performance management systems. *Journal of Policy Analysis and Management*, 29(1), 183–208. <https://doi.org/10.1002/pam.20484> (Original work published)
- Hood, C. (2012). Public management by numbers as a performance-enhancing drug: Two hypotheses. *Public Administration Review*, 72(SUPPL.1), S85–S92. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02634.x>
- 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>
- Hyndman, N., & Eden, R. (2000). A study of the coordination of mission, objectives and targets in U.K. executive agencies. *Management Accounting Research*, 11(2), 175–191. <https://doi.org/10.1006/mare.2000.0127>
- Ilggen, D. R., Barnes-Farrell, J. L., & McKellin, D. B. (1993). Performance appraisal process research in the 1980s: What has it contributed to appraisals in use? *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, Vol. 54, pp. 321–368. <https://doi.org/10.1006/obhd.1993.1015>
- 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>
- James, O., & Nakamura, A. (2015). Shared performance targets for the horizontal coordination of public organizations: control theory and departmentalism in the United Kingdom's Public Service Agreement system. *International Review of Administrative Sciences*, 81(2), 392–411. <https://doi.org/10.1177/0020852314565998>
- Jin, K. G., & Drozdenko, R. G. (2010). Relationships among perceived organizational core values, corporate social responsibility, ethics, and organizational performance outcomes: An empirical study of information technology professionals. *Journal of Business Ethics*, 92(3), 341–359. <https://doi.org/10.1007/s10551-009-0158-1>
- 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)
- Jorge, M. J., Carvalho, F. A. A., Ferreira, D. S., Avellar, C. M., & Horta, R. A. M. (2011). Eficiência de organizações públicas: avaliação de Programas de Ação Integrada de um instituto de pesquisa da área de saúde. *Contabilidade, Gestão e Governança*, v.14(1), 57–68.



Retrieved from <http://www.spell.org.br/documentos/ver/8370/eficiencia-de-organizacoes-publicas--avaliacao-de-programas-de-acao-integrada-de-um-instituto-de-pesquisa-da-area-de-saude/i/pt-br>

- Jorge, Marcelino José, Carvalho, F. A. de, Santiago, R. P., & Ferreira, D. de S. (2014). Organização e desempenho: avaliação da centralização da patologia do inca-brasil. *RAE - Revista de Administração de Empresas*, 54(6), 681–691. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1590/S0034-759020140608>
- Jung, Chan Su. (2011). Organizational Goal Ambiguity and Performance: Conceptualization, Measurement, and Relationships. *International Public Management Journal*, 14(2), 193–217. <https://doi.org/10.1080/10967494.2011.589760>
- Jung, Chan Su. (2012). Why Are Goals Important in the Public Sector? Exploring the Benefits of Goal Clarity for Reducing Turnover Intention. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(1), 209–234. <https://doi.org/10.1093/jopart/mus058>
- Jung, Chan Su. (2014a). Extending the theory of goal ambiguity to programs: Examining the relationship between goal ambiguity and performance. *Public Administration Review*, 74(2), 205–219. <https://doi.org/10.1111/puar.12176>
- Jung, Chan Su (2014b). Organizational Goal Ambiguity and Job Satisfaction in the Public Sector. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(4), 955–981. <https://doi.org/10.1093/jopart/mut020>
- Jung, Chan Su, & Kim, S. E. (2014). Structure and Perceived Performance in Public Organizations. *Public Management Review*, 16(5), 620–642. <https://doi.org/10.1080/14719037.2012.743576>
- Kearney, C., & Morris, M. H. (2015). Strategic renewal as a mediator of environmental effects on public sector performance. *Small Business Economics*, 45(2), 425–445. <https://doi.org/10.1007/s11187-015-9639-z>
- Kim, J. (2010). Strategic Human Resource Practices: Introducing Alternatives for Organizational Performance Improvement in the Public Sector. *Public Administration Review*, 70(1), 38–49. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2009.02109.x>
- Kim, Y. (2010). Improving Performance in U.S. State Governments. *Public Performance & Management Review*, 34(1), 104–129. <https://doi.org/10.2753/pmr1530-9576340106>
- Kirby, J. (2005). Toward a theory of high performance. *Harvard Business Review*, 83, 30–39.
- Knauff, E. B. (1948). Construction and use of weighted check-list rating scales for two industrial situations. *Journal of Applied Psychology*, 32(1), 63–70. <https://doi.org/10.1037/h0060388>



- 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>
- Landy, F. J., & Farr, J. L. (1980). Performance rating. *Psychological Bulletin*, 87(1), 72–107. <https://doi.org/10.1037/0033-2909.87.1.72>
- Lavertu, S., & Moynihan, D. P. (2013). The empirical implications of theoretical models: A description of the method and an application to the study of performance management implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(2), 333–360. <https://doi.org/10.1093/jopart/mus049>
- 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>
- Lehman, D. W., Hahn, J., Ramanujam, R., & Alge, B. J. (2011). The dynamics of the performance-risk relationship within a performance period: The moderating role of deadline proximity. *Organization Science*, 22(6), 1613–1630. <https://doi.org/10.1287/orsc.1100.0626>
- Lima, M., & Lima, I. (2013). A gestão por competência e as funções de recursos humanos: estudo de caso na Universidade Federal do Ceará (UFC). *Revista Ciências Administrativas*, 19(2), 698–740. <https://doi.org/10.5020/2318-0722.2013.v19n2p698>
- Lisboa, S. D. M., Klein, A. Z., & de Souza, M. A. (2019). Auditoria operacional com o uso da gestão baseada em atividades (ABM) em organizações públicas: proposições de um método. *Base - Revista de Administração e Contabilidade Da Unisinos*, 16(2), 200–234. <https://doi.org/10.4013/base.2019.162.02>
- Lynn, L. E., & Robichau, R. W. (2013). Governance and organisational effectiveness: Towards a theory of government performance. *Journal of Public Policy*, 33(2), 201–228. <https://doi.org/10.1017/S0143814X13000056>
- March, J. G., & Sutton, R. I. (1997). Organizational Performance as a Dependent Variable. *Organization Science*, 8(6), 698–706.
- Marengo, S. T., & Diehl, C. A. (2011). Sites Municipais Gaúchos Disclosure of Non-Financial Indicators on Websites From Rio Grande. *Gestão & Regionalidade*, 27(81), 46–58.
- Marra, M. (2018). The ambiguities of performance-based governance reforms in Italy: Reviving the fortunes of evaluation and performance measurement. *Evaluation and Program Planning*, 69, 173–182. <https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2017.02.006>



- Martinez, E. A., Beaulieu, N., Gibbons, R., Pronovost, P., & Wang, T. (2015). Organizational culture and performance. *American Economic Review*, 105(5), 331–335. <https://doi.org/10.1257/aer.p20151001>
- Meier, K. J., & O’toole, L. J. (2013). Subjective organizational performance and measurement error: Common source bias and spurious relationships. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(2), 429–456. <https://doi.org/10.1093/jopart/mus057>
- Melkers, J., & Willoughby, K. (2005). Models of Performance-Measurement Use in Local Governments: Understanding Budgeting, Communication, and Lasting Effects. *Public Administration Review*, 65(2), 180–190. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2005.00443.x>
- Micheli, P., & Neely, A. (2010). Performance measurement in the public sector in England: Searching for the golden thread. *Public Administration Review*, 70(4), 591–600. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02180.x>
- Montezano, L., Medeiros, B. N., Pinheiro, A. O., & Oliveira, C. A. A. M. de. (2019). Percepção de Servidores de uma Organização Pública Federal Quanto à Implantação da Gestão por Competências. *Revista Eletrônica Gestão & Sociedade*, 13(34), 2766–2792. <https://doi.org/10.21171/ges.v13i34.2563>
- Moynihan, D. P. (2005). Goal-Based Learning and the Future of Performance Management. *Public Administration Review*, 65(2), 203–216. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2005.00445.x>
- Moynihan, D. P., Fernandez, S., Kim, S., Leroux, K. M., Piotrowski, S. J., Wright, B. E., & Yang, K. (2011). Performance regimes amidst governance complexity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(SUPPL. 1), 141–155. <https://doi.org/10.1093/jopart/muq059>
- Moynihan, D. P., & Hawes, D. P. (2012). Responsiveness to reform values: The influence of the environment on performance information use. *Public Administration Review*, 72(SUPPL.1), S95–S105. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02653.x>
- Moynihan, D. P., & Lavertu, S. (2012). Does Involvement in Performance Management Routines Encourage Performance Information Use? Evaluating GPRA and PART. *Public Administration Review*, 72(4), 592–602. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02539.x>
- Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2010). The big question for performance management: Why do managers use performance information? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(4), 849–866. <https://doi.org/10.1093/jopart/muq004>



- Moynihan, D. P., Pandey, S. K., & Wright, B. E. (2012). Setting the Table: How Transformational Leadership Fosters Performance Information Use. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 143–164. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur024>
- Mulgan, R. (2000). 'ACCOUNTABILITY': AN EVER-EXPANDING CONCEPT? *Public Administration*, 78(3), 555–573. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00218>
- Nascimento, T. C., Sousa Neto, M. V. de, Milito, C. M., & Oliveira Júnior, P. C. M. de. (2014). Fatores que contribuem para a maturidade em gerenciamento de projetos: o caso de um governo estadual. *Revista de Administração*, 49(2), 415–428. <https://doi.org/10.5700/rausp1155>
- Newcomer, K., & Caudle, S. (2011). Public performance management systems: Embedding practices for improved success. *Public Performance and Management Review*, 35(1), 108–132. <https://doi.org/10.2753/PMR1530-9576350106>
- Nicholson-Crotty, S., Grissom, J. A., & Nicholson-Crotty, J. (2012). Governance and the impact of public employee unions on organizational performance. *Public Performance and Management Review*, 35(3), 422–448. <https://doi.org/10.2753/PMR1530-9576350302>
- Nielsen, P. A. (2014). Performance management, managerial authority, and public service performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(2), 431–458. <https://doi.org/10.1093/jopart/mut025>
- Noordegraaf, M., & Abma, T. (2003). Management by measurement? Public management practices amidst ambiguity. *Public Administration*, 81(4), 853–871. <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2003.00374.x>
- Nxumalo, N., Goudge, J., Gilson, L., & Eyles, J. (2018). Performance management in times of change: experiences of implementing a performance assessment system in a district in South Africa. *International Journal for Equity in Health*, 17(1), 141. <https://doi.org/10.1186/s12939-018-0857-2>
- Ohemeng, F. (2011). Institutionalizing the performance management system in public organizations in Ghana: Chasing a mirage? *Public Performance and Management Review*, 34(4), 467–488. <https://doi.org/10.2753/PMR1530-9576340402>
- Oyewobi, L. O., Windapo, A. O., Rotimi, J. O. B., & Jimoh, R. A. (2016). Relationship between competitive strategy and construction organisation performance. *Management Decision*, 54(9), 2340–2366. <https://doi.org/10.1108/MD-01-2016-0040>
- Paarlberg, L. E., & Lavigna, B. (2010). Transformational leadership and public service motivation: Driving individual and organizational performance. *Public Administration Review*, 70(5), 710–718. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02199.x> (Original work published)



- Park, J., Lee, K. H., & Kim, P. S. (2016). Participative Management and Perceived Organizational Performance: The Moderating Effects of Innovative Organizational Culture. *Public Performance and Management Review*, 39(2), 316–336. <https://doi.org/10.1080/15309576.2015.1108773>
- Pereira, A. B. C., Cabral, S., & Reis, P. R. da C. (2020). Accountability interna em forças policiais: explorando os fatores associados ao desempenho de uma corregedoria de polícia militar. *Organizações & Sociedade*, 27(92), 35–52. <https://doi.org/10.1590/1984-9270922>
- 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>
- Portaria N° 155 do Ministério da Justiça e Segurança Pública (2018). Aprova o Regimento Interno da Polícia Federal. Diário Oficial da União de 17/10/2018, edição 200, seção 1, página 51. <https://www.gov.br/pf/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/regimento-interno-da-policia-federal-2018>
- Portaria N° 199 do Ministério da Justiça e Segurança Pública (2018). Aprova o Regimento Interno do Departamento Penitenciário Nacional. Diário Oficial da União de 13/11/2018, edição 218, seção 1, página 56. <http://dspace.mj.gov.br/handle/1/317>
- Portaria N° 224 do Ministério da Justiça e Segurança Pública (2018). Aprova o Regimento Interno da Polícia Rodoviária Federal. Diário Oficial da União de 06/12/2018, edição 234, seção 1, página 31. <http://dspace.mj.gov.br/handle/1/1273>
- Rabovsky, T. M. (2014). Using data to manage for performance at public universities. *Public Administration Review*, 74(2), 260–272. <https://doi.org/10.1111/puar.12185>
- Rahn, M. M., & Weber, L. (2020). Gestão De Pessoas: Experiências No Setor Público. In *Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios* (Vol. 12). <https://doi.org/10.19177/reen.v12e3201997-129>
- Ramalho, W., & Matos, L. (2016). Reputação em serviço público de transporte. *Revista Gestão & Tecnologia*, 16(2), 218–237.
- Ramos, S. S., & Vieira, K. M. (2015). Matriz LIMPE: Proposta de Ferramenta Gerencial para Mensuração da Governança Pública Municipal. *TAC – Tecnologias de Administração e Contabilidade*, 1(3), 30–53. Retrieved from <http://www.anpad.org.br/tac>



- 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>
- Rodrigues, T. K. de A., Lira, Á. de M., Costa, I., Vilas Boas, A. A., & Sá, G. E. R. de C. (2012). Dimensões da publicização e desempenho em organizações públicas. *Revista FSA*, 9(2), 27–41.
- Rosa, M. M. da, Petri, S. M., Petri, L. R. F., & Casagrande, M. D. H. (2014). O Balanced Scorecard como Ferramenta de Gestão Estratégica e Orçamentária da Fundação Cultural de Florianópolis. *Revista Evidenciação Contábil & Finanças*, 2(1), 39–58. <https://doi.org/10.18405/recfin20140103>
- Rugg, H. (1921). Is the Rating of Human Character Practicable? *Journal of Educational Psychology*, 12(8), 425–438. <https://doi.org/10.1037/h0071657>
- Ryu, S. (2017). To Bond or to Bridge? Contingent Effects of Managers' Social Capital on Organizational Performance. *American Review of Public Administration*, 47(4), 403–418. <https://doi.org/10.1177/0275074015598392>
- Sanger, M. B. (2008). Getting to the Roots of Change: Performance Management and Organizational Culture. *Public Performance & Management Review*, 31(4), 621–653. <https://doi.org/10.2753/pmr1530-9576310406>
- 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>
- Schmidle, T. P. (2011). Performance management: Laudable objectives, limited usage, lowered expectations. *Public Performance and Management Review*, 35(2), 370–389. <https://doi.org/10.2753/PMR1530-9576350206>
- Shaw, J. D., Park, T.-Y., & Kim, E. (2013). A resource-based perspective on human capital losses, HRM investments, and organizational performance. *Strategic Management Journal*, 34(5), 572–589. <https://doi.org/10.1002/smj.2025>
- Stazyk, E. C., & Goerdel, H. T. (2011). The benefits of bureaucracy: Public managers' perceptions of political support, goal ambiguity, and organizational effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(4), 645–672. <https://doi.org/10.1093/jopart/muq047>
- Teece, D. J. (2014). The Foundations of Enterprise Performance: Dynamic and Ordinary Capabilities in an (Economic) Theory of Firms. *Academy of Management Perspectives*, 28(4), 328–352. <https://doi.org/10.5465/amp.2013.0116>
- Thorndike, E. L. (1920). A constant error in psychological ratings. *Journal of Applied Psychology*, 4(1), 25–29. <https://doi.org/10.1037/h0071663>



- Teeroovengadum, V., Nunkoo, R., & Dulloo, H. (2019). Influence of organisational factors on the effectiveness of performance management systems in the public sector. *European Business Review*, 31(3), 447–466. <https://doi.org/10.1108/EBR-01-2018-0003>
- 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>
- Van Helden, J., & Reichard, C. (2019). Management control and public sector performance management. *Baltic Journal of Management*, 14(1), 158–176. <https://doi.org/10.1108/BJM-01-2018-0021>
- Van Thiel, S., & Leeuw, F. L. (2002). The Performance Paradox in the Public Sector. *Public Performance & Management Review*, 25(3), 267–281. <https://doi.org/10.1080/15309576.2002.11643661>
- Venkatraman, N., & Ramanujam, V. (1986). Measurement of Business Performance in Strategy Research: A Comparison of Approaches. *Academy of Management Review*, 11(4), 801–814. <https://doi.org/10.5465/amr.1986.4283976>
- Vermeeren, B., Kuipers, B., & Steijn, B. (2014). Does Leadership Style Make a Difference? Linking HRM, Job Satisfaction, and Organizational Performance. *Review of Public Personnel Administration*, 34(2), 174–195. <https://doi.org/10.1177/0734371X13510853>
- Versiani, Â. F., Monteiro, P. R. R., & Rezende, S. F. L. de. (2018). Isomorfismo e variação da gestão escolar na rede pública brasileira de Ensino Fundamental. *Cadernos EBAPE.BR*, 16(3), 382–395. <https://doi.org/10.1590/1679-395165934>
- Volberda, H. W., van der Weerd, N., Verwaal, E., Stienstra, M., & Verdu, A. J. (2012). Contingency fit, institutional fit, and firm performance: A metafit approach to organization-environment relationships. *Organization Science*, 23(4), 1040–1054. <https://doi.org/10.1287/orsc.1110.0687>



- 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>
- Walker, R. M. (2013). Strategic management and performance in public organizations: Findings from the miles and snow framework. *Public Administration Review*, 73(5), 675–685. <https://doi.org/10.1111/puar.12073>
- Walker, R. M., & Andrews, R. (2015). Local government management and performance: A review of evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 101–133. <https://doi.org/10.1093/jopart/mut038>
- Walker, R. M., Andrews, R., Boyne, G. A., Meier, K. J., & O’Toole, L. J. (2010). Wakeup call: Strategic management, network alarms, and performance. *Public Administration Review*, 70(5), 731–741. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02201.x>
- Walker, R. M., Brewer, G. A., Boyne, G. A., & Avellaneda, C. N. (2011). Market Orientation and Public Service Performance: New Public Management Gone Mad? *Public Administration Review*, 71(5), 707–717. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02410.x> (Original work published)
- Walker, R. M., Lee, M. J., James, O., & Ho, S. M. Y. (2018). Analyzing the Complexity of Performance Information Use: Experiments with Stakeholders to Disaggregate Dimensions of Performance, Data Sources, and Data Types. *Public Administration Review*, 78(6), 852–863. <https://doi.org/10.1111/puar.12920>
- Wang, X. (2002). Assessing Performance Measurement Impact. *Public Performance & Management Review*, 26(1), 26–43. <https://doi.org/10.1080/15309576.2002.11643685>
- Watts, S., Shankaranarayanan, G., & Even, A. (2009). Data quality assessment in context: A cognitive perspective. *Decision Support Systems*, 48(1), 202–211. <https://doi.org/10.1016/j.dss.2009.07.012>
- Woolum, J. (2011). Citizen involvement in performance measurement and reporting: A comparative case study from local governme. *Public Performance and Management Review*, 35(1), 79–102. <https://doi.org/10.2753/PMR1530-9576350104>
- Wu, P. C., Huang, T. H., & Pan, S. C. (2014). Country Performance Evaluation: The DEA Model Approach. *Social Indicators Research*, 118(2), 835–849. <https://doi.org/10.1007/s11205-013-0443-3>
- Wynen, J., Verhoest, K., & Rubecksen, K. (2014). Decentralization in public sector organizations: Do organizational autonomy and result control lead to decentralization toward lower hierarchical levels? *Public Performance and Management Review*, 37(3), 496–520. <https://doi.org/10.2753/PMR1530-9576370307>



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.



APÊNDICES

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS

Item 1 – Identificação do entrevistado, informações sobre o cargo ocupado na organização pública e sobre a experiência ou conhecimento sobre desenvolvimento organizacional.

- a) Nome do entrevistado.
- b) Formação acadêmica.
- c) Cargo ocupado no setor público.
- d) Tempo de atuação no setor público e no cargo de gestor.
- e) Tempo que está envolvido na temática sobre desenvolvimento organizacional.

Item 2 – Identificação do entrevistado com o tema desempenho organizacional.

- a) Como funciona a avaliação de desempenho em sua organização? Você já participou de alguma atividade relacionada?
- b) Tem conhecimento sobre o funcionamento das avaliações de desempenho organizacional em âmbito federal?
- c) Considera que o sistema de avaliações de desempenho organizacional existente incentiva os gestores públicos a usar essa ferramenta?
- d) E no seu órgão?

Item 3 – Identificação do entrevistado com a temática medição de desempenho organizacional.



- a) Em seu órgão, vocês compreendem como é realizada a medição de desempenho organizacional? Se sim, quais fatores atestam isso? Se não, quais são as principais dificuldades?
- b) Tem conhecimento de como é realizada por outros órgãos da segurança pública federal?
- c) Seu órgão incentiva os gestores a participarem do processo de medição de desempenho. Se sim, como? Se não, vocês consideram importante a participação?
- d) Seu órgão tem alguma política interna que exponha os dados de medição de desempenho com regularidade? Se sim, em que formato? Se não, você considera importante a divulgação?
- e) Qual a opinião geral dos servidores de nível de gerência de seu órgão sobre a avaliação de desempenho?
- f) E a opinião dos servidores em geral?

Item 4 – Desafios associadas à medição de desempenho organizacional.

- a) **Ambiguidade da meta:** Você considera que as metas usadas para medir o desempenho organizacional são de fácil entendimento? Se sim, ainda é possível melhorá-las? Se não, você acha que elas geram margem para diferentes interpretações?
- b) **Falta de capacidade de gestão:** Você avalia que os gestores têm a capacidade específica para medir o desempenho de suas unidades? Se sim, essa capacidade pode ser incrementada? Se não, quais medidas o órgão deveria tomar para preparar os gestores?



- c) **Indicadores de desempenho vagos e não confiáveis:** Você considera que os indicadores de desempenho do seu órgão são claros e confiáveis? Se sim, é possível melhorá-los? Se não, como melhorar a qualidade dos dados disponíveis?
- d) **Constrangimento:** Você considera adequado expor os resultados da medição de desempenho mesmo que demonstrem números abaixo do esperado? Se sim, por quais motivos? Se não, o porquê?
- e) **Resistência organizacional:** Você avalia que há uma boa aceitação da organização quanto à medição de desempenho? Se sim, quais fatores demonstram isso? Se não, como comprometer a organização com a medição?
- f) **Dificuldades de visualização e interpretação dos dados apresentados:** Você considera que os dados de medição, apresentados por sistemas de informação disponíveis no órgão, são suficientes para interpretação das medidas de desempenho?

Se sim, quais são os fatores que auxiliam na visualização e interpretação? Se não, como melhorar a disponibilidade dos dados?
- g) **Isomorfismo institucional:** Você considera que a maneira como a medição de desempenho é realizada, no seu órgão, atende as peculiaridades da organização?

Se sim, é possível melhorar? Se não, você acha as organizações seguem o modelo de medição de organizações semelhantes?

Sua organização baseia seus critérios de desempenho nos de alguma outra organização?
- h) **Uso limitado da medição de desempenho pelos cidadãos?** Você acha que os cidadãos estão envolvidos na medição de desempenho do governo, em geral? E na medição de desempenho em sua organização? Se sim, quais os motivos dessa



percepção? Se não, como poderia melhorar a participação dos cidadãos nesse processo?

Item 5 – Questões-síntese.

- a) Além dos desafios e dos problemas abordados, você reconhece mais algum? Afinal, quais os grandes dificultadores para medir o desempenho na sua organização? Existem desafios críticos que não te questionei?
- b) Você poderia me indicar colegas como experiência sobre o tema que conversamos (técnica de saturação)?