



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

**QUAIS SÃO OS DESAFIOS PARA A MEDIÇÃO DE DESEMPENHO NO SERVIÇO DE
SEGURANÇA PÚBLICA?**

Vinicius Batista Rodrigues Pereira, Louisi Francis Moura

[ARTIGO] GT 17 Segurança Pública e Cidadania

QUAIS SÃO OS DESAFIOS PARA A MEDIÇÃO DE DESEMPENHO NO SERVIÇO DE SEGURANÇA PÚBLICA?

Resumo

Esse artigo busca motivações e barreiras para medir desempenho na administração pública e na segurança pública. O protocolo de pesquisa obteve 29 artigos, submetidos a análise bibliométrica e de conteúdo com o auxílio das ferramentas *EndNote* e *Iramuteq*. Um modelo conceitual é proposto para discutir os desafios de medição de desempenho no setor de segurança pública em termos de eficiência, aspectos sociais, gestão estratégica e administração pública como motivações e barreiras. Na contramão do setor público ao redor do mundo buscando mecanismos de transparência de tomada de decisão, e indicadores de resultados como estratégia de legitimidade, o serviço de segurança pública atua com o desafio de lidar com informações confidenciais de segurança como estratégia de operação. Esse estudo é um marco na agenda de pesquisa de medição de desempenho uma vez que o serviço de segurança pública é objeto de estudo provendo novas perspectivas para pesquisadores e gestores.

Palavras-chave: Gestão de Desempenho. Setor Público. Segurança Pública. Polícia.

INTRODUÇÃO

Os serviços públicos precisam ser conduzidos de maneira eficiente pelo estado, devido ao princípio constitucional da eficiência. Portanto, os gestores necessitam oferecer serviços adequados às demandas sociais. Entretanto avaliar os impactos e a efetividade das entregas, representa parte da complexidade da gestão no setor público. Para atender estas exigências, o estado promoveu reformas no sentido de modernizar sua estrutura, conectar seus diversos setores e reduzir a burocracia. Esse movimento ocorreu em muitas partes do mundo e ficou conhecido como *New Public Management* – NPM – e que tem, na medição e gestão de desempenho seu principal instrumento para avaliar as organizações estatais (Rautiainen, 2017). Contudo, muitos desafios estão relacionados ao alinhamento de métricas e requisitos de um sistema de medição de desempenho (SMD) aos objetivos sociais e a missão do serviço público. Além da falta de credibilidade e até mesmo de recursos humanos qualificados para uso de indicadores de desempenho na rotina gerencial e na tomada de decisão (Moura et al., 2020, 2022; Cestari et al., 2018, 2022; Treinta et al., 2021).

Modelos de medição e gestão de desempenho como o *Performance Prism* (Neely, Adams, 2001), *The Dynamic Performance Measurement System* – DPMS, (Bititci, Turner and Begemann, 2000), *The ROI, ROE, ROCE* (Simons, 2000), e o *Balanced Scorecard* – BSC, (Kaplan and Norton, 1992), são exemplos de sistemas recorrentes na literatura e nos mais diversos negócios (Moura, 2018). Apesar da variedade de modelos, muitos deles apresentam medidas não-financeiras apenas como aspectos adicionais sem, necessariamente, estarem relacionadas à estratégia e a missão organizacional (Silvi et al., 2015). Nesse contexto, vários modelos já foram adaptados para organizações sem fins lucrativos (OSFL), e para o setor público considerando também o aspecto social da organização, sendo o *Balanced Scorecard* – BSC, o mais difundido (Moura, 2018; Arena, Azzone, & Bengo, 2015; Kaplan, 2001).

Ainda não há um consenso na literatura sobre a efetividade de SMD adaptados para a administração pública e àquelas cujo foco é o lucro social (Cestari et al., 2022; Moura et al., 2020, 2022; Treinta et al. 2021; Bracci, Maran & Inglis, 2017; Northcott & Taulapapa, 2012). Dificuldades relacionadas à implementação e operacionalização, além da falta de variáveis sociais e de envolvimento e influência de *stakeholders* geram ceticismo ao uso de SMD pelos gestores do segmento público (Barbato & Turri 2017; Pekkanen & Niemi, 2013).

Moura (2019) relata também a demanda crescente por *accountability* no setor público, decorrente da necessidade de práticas coerentes com a transparência, bem como a ausência de procedimentos padronizados. Nesse sentido, a segurança pública apresenta, conforme descrito por Tiwana (2015) a ambiguidade da interpretação dos registros. Cita a dubiedade de interpretações sobre o aumento de registros de ocorrências, que pode indicar o aumento da violência, ou aumento da confiança no trabalho da polícia. Assim como um número crescente de prisões pode ser considerado decorrente da correta e constante aplicação da lei, mas também pode ser causado pela falha no policiamento preventivo.

O estudo de Hodgkinson (2019) indica o uso de métricas tradicionais, como taxas de criminalidade, como principal item de avaliação de desempenho, apesar desse padrão não refletir o progresso, a situação em que se encontram as unidades avaliadas ou o esforço obtido para obtenção de resultados.

Moura (2018) destaca que ao se lidar com vidas humanas acrescenta-se um fator imensurável a qualquer processo de avaliação de desempenho, o que torna justificável um resultado abaixo do esperado caso uma única vida seja salva, e relativiza excelentes números, se não for possível preservar a integridade física de um indivíduo.

Esse estudo apresenta um levantamento de modelos de medição de desempenho aplicáveis a administração pública e segurança pública, e identifica semelhanças e diferenciais para, enfim, apresentar um modelo conceitual dos desafios para medir desempenho em organizações de segurança pública.

Para atingir este objetivo é preciso compreender o contexto do serviço público, que academicamente é estudado e pesquisado junto com as OSFL, devido às suas características semelhantes como propósitos sociais e objetivos não financeiros (Moura et al, 2019).

REFERENCIAL TEÓRICO

Administração Pública

O termo, administração pública, ou setor público, engloba um grande leque de serviços e bens públicos para cumprimento das obrigações típicas do estado. Governos locais, seus departamentos e agências, fundações públicas, hospitais, universidades, empresas públicas entre outros (Karwan and Markland, 2006; Moxham, 2009; Valentinov, 2011), são a parte visível e tangível, que realizam e dão cumprimento à função social do estado.

O modelo mais utilizado em medição de desempenho no setor público, por considerar o aspecto social da instituição, é o *Balanced Scorecard* (BSC) desenvolvido por Kaplan e Norton em 1992 (Moura et al, 2020; Munik et al, 2020; Treinta et al, 2020). Apesar de outros modelos como, *Global Reporting Initiative* (GRI) e Social Return of Investments (SROI), serem adaptados para OSFLs, Mouchamps (2014) conclui que nenhum dos modelos avaliados oferece os recursos adequados às suas características peculiares.

Medição de desempenho na administração pública

Conforme Neely *et al.* (2005), a medição de desempenho é o processo de quantificar a ação, medindo eficiência e efetividade, cuja medição transformará ações em números, e estas em desempenho. Moura (2020) distingue este processo da gestão de desempenho: Um conjunto de ações para implementação de resultados com a utilização de ferramentas gerenciais e processos de medição, que precisam ser capazes de captar as nuances dos objetivos sociais.

De acordo com Moura et al., (2022), organizações sem fins lucrativos e a administração pública apresentam características que influenciam o *design* metodológico necessário para implementação e uso adequado de sistemas de medição e gestão do desempenho. Estas geram limitações de aplicação dos sistemas tradicionais de medição do desempenho, pois não conseguem captar tais nuances (Moura et al., 2020), direcionadas a entregas sociais, e não-financeiras. Nestes estudos, os autores identificam a *accountability* como fator preponderante. Entretanto, diante da missão social do setor público em gerar valor social, é necessário analisar os desafios para implementação da medição de desempenho. Nesse interim, Treinta et al., (2020), conclui que muitos são os fatores a serem considerados para se obter sucesso na gestão do desempenho, representando motivações e barreiras.

Medição de desempenho na segurança pública

Nos pioneiros estudos relacionados às forças de segurança, Thanassoulis (1995) relata as dificuldades em materializar as atividades de forças policiais na Inglaterra e no País de Gales,

usando o *Data Envelopment Analysis* (DEA). Após anos de estudos sobre este tema, o trabalho de Cestari et al., (2021) analisa as características dos sistemas de desempenho em OSFL, esclarecendo a variedade de organizações incluídas neste rótulo, com ênfase em diferentes fatores e aspectos. Tanto em estudos recentes como o de Cestari et al., (2022) como em artigos precursores das ciências criminais como realizado por Moore (1999), os setores público e de segurança pública são vistos como um só ramo de estudo.

METODOLOGIA

Para responder à pergunta de pesquisa, esse estudo identifica os desafios para medir desempenho em organizações públicas e na segurança pública. Inicia-se a revisão sistemática de literatura, análise bibliométrica e de conteúdo e modelo conceitual (Figura 1).

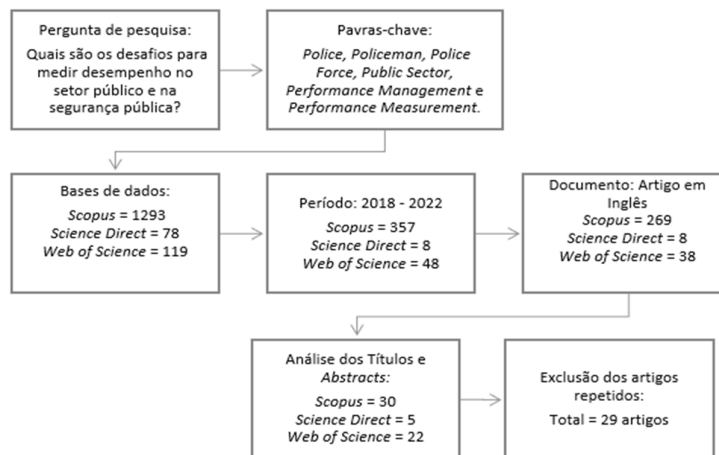
Figura 1: Protocolo de Pesquisa



Etapa: Revisão Sistemática de Literatura - RSL

A RSL busca o levantamento de modelos de medição de desempenho aplicáveis ao setor público e à segurança pública. O protocolo utilizado baseia-se no modelo proposto por Moura (2018) e Keathley (2016) na área de gestão de desempenho para o setor público (Quadro 1).

Quadro 1: Protocolo RSL



Crerios de inclus3o e exclus3o s3o submetidos, juntamente com a leitura dos *abstracts* com o fim de definir o portf3lio de artigos organizados com o uso do *software EndNote*.

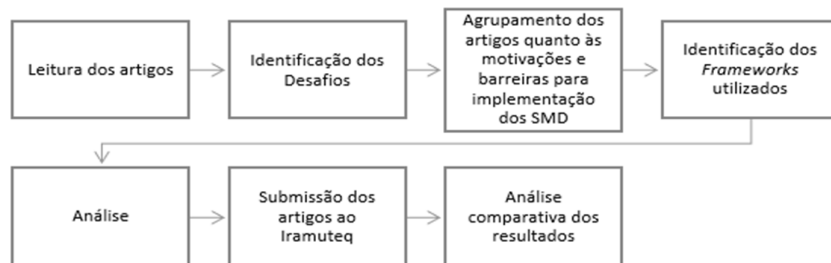
Etapa: An3lise Bibliom3trica

Esta etapa apresenta dados dos artigos, analisados sob a 3tica da an3lise de autores, palavras-chave, dentre outros, para identificar avanços da tem3tica em sua 3rea de pesquisa.

Etapa: An3lise de Conte3do

A an3lise de conte3do identifica os desafios relacionados a mediç3o de desempenho em organizaç3es p3blicas com foco na segurança p3blica (Quadro 2).

Quadro 2: Protocolo de An3lise de Conte3do



Esse estudo apresenta um levantamento de *frameworks* com o fim de identificar semelhanças e diferenciais para, enfim, apresentar um modelo conceitual.

Etapa: Modelo Conceitual

Objetiva-se demonstrar o relacionamento entre os fatores identificados e o como eles podem interferir na implementaç3o dos sistemas de mediç3o de desempenho.

RESULTADOS

Esse cap3tulo apresenta os resultados das etapas de revis3o sistem3tica de literatura, an3lise bibliom3trica e an3lise de conte3do e do modelo conceitual.

Etapa: Revis3o Sistem3tica de Literatura

A utilizaç3o do protocolo de pesquisa detalhado na metodologia identifica 29 artigos. A Tabela 1 os apresenta, distinguindo-os por: um ID, identificaç3o; seu t3tulo; autoria; o tipo de organizaç3o, sendo distinguida entre organizaç3o p3blica (letra "O") e segurança p3blica (letra "S") e o *framework*, modelo de sistema de mediç3o de desempenho (SMD) utilizado no estudo.

Tabela 1: Overview da Pesquisa

ID	Título do Artigo	Autor	Tipo	SMD
A1	<i>20-Year History of Performance Measurement in the Local Public Sector: A Systematic Review.</i>	Král	O	RSL
A2	<i>Performance measurement in smart city governance: a case study of an Egyptian city council.</i>	Alsaid	O	<i>Dillard's model</i>
A3	<i>An SK BARS System: Ongoing Performance Management With Municipal Police.</i>	Gillespie	S	SK BARS
A4	<i>Policing as a performing art? The contradictory nature of contemporary police performance management.</i>	De Maillart	S	Compstat DEA
A5	<i>Do performance management schemes deliver results in the public sector? Observations from the Czech Republic.</i>	Plaček	O	DEA Qualitati
A6	<i>Does performance measurement improve public sector performance? A case of Australian government agencies.</i>	Smith	O	Análise de dados
A7	<i>Effects of Ethics and Performance Management on Organizational Performance in the Public Sector.</i>	Khaltar	O	SEM
A8	<i>Giving sense and changing perceptions in the implementation of the PM system in public sector organisations in developing countries.</i>	Ohemeng	O	Análise de Dados
A9	<i>Beyond crime rates and community surveys: a new approach to police accountability and performance measurement.</i>	Hodgkinson	S	Análise de Dados
A10	<i>How performance management regulations shape evaluation practice in South African municipalities.</i>	Chirau	O	NES
A11	<i>Influence of Organizational factors on the effectiveness of performance management systems in the public sector.</i>	Teerovengad	O	Análise de Dados
A12	<i>Performance Management and the Police Response to Women in India.</i>	Kapuria	S	BSC
A13	<i>Legitimacy and relevance of a performance measurement system in a Finnish public-sector case.</i>	Mättö	O	CRA
A14	<i>Linkage between leaders' behavior in PM, organizational justice and work engagement in public sector.</i>	Stankeviciute	O	Análise de dados
A15	<i>Performance management as a mediator for work engagement and employment relationships in the public sector in South Africa.</i>	Maake	O	Survey
A16	<i>Public sector reform and the state of performance management in Portugal: is there a gap between PM and its use?</i>	Melo	O	Análise de dados
A17	<i>Performance management and job-goal alignment: A conditional process model of turnover intention in the public sector.</i>	Kalgin	O	Análise de dados
A18	<i>Performance mechanisms meet professional autonomy: PM and professional discretion within police investigation departments.</i>	De Maillart	S	Análise de Dados
A19	<i>Performance management in the Vietnam public sector: The role of institution, traditional culture and leadership.</i>	Anh Vu	O	Análise de Dados
A20	<i>Performance management systems' stability: Unfolding the human factor—A case from the Italian public sector.</i>	Maran	O	BSC
A21	<i>Police leadership of tomorrow: comprehensive Compstat PM moving from stagnation to innovation.</i>	Eterno	S	Compstat
A22	<i>Relationship between PS reforms and culture: The implementation of NPM-related PM reforms in a collectivist and risk averse culture.</i>	Ugyel	O	RSL, Entrevist
A23	<i>Public sector reform implications for PM and risk management practice: insights from Australia.</i>	Rana	O	Entrevista
A24	<i>Conceptualizing dysfunctional consequences of performance measurement in the public sector.</i>	Siverbo	O	Análise de dados
A25	<i>The role of risk in improving goal setting in PM practices within public sector: an explorative research in courts offices in Italy.</i>	Capaldo	O	Entrevista
A26	<i>Understanding the effectiveness of PMS: Focus on the perception of South Korean police officers.</i>	Kang	S	Entrevista
A27	<i>New developments in institutional research on performance measurement and management in the public sector.</i>	Vakkuri	O	Sven Modell
A28	<i>How to foster the well-being of police officers: The role of the employee performance management system.</i>	Van Thielen	S	Entrevista
A29	<i>A Performance Management Framework for the Public Sector: The Balanced Stakeholder Model.</i>	Liu	O	Análise de Dados

Etapa: Análise Bibliométrica

A bibliometria indica que todos continentes do globo estão representados no portfólio, e aponta que os países em desenvolvimento são responsáveis, em maior quantidade, pelos artigos mais recentes, o que pode indicar a migração do eixo de pesquisas em direção aos locais de institucionalização republicana mais recente, ou em fase de consolidação.

Tabela 2: Distribuição das Palavras-Chave por Tema/Assunto

Assunto	Palavra-Chave	Qtd	Assunto	Palavra-Chave	Qtd
D E S E M P E N H O	Performance management	14	L O C A L I S	Australia	1
	performance measurement	8		Bhutan	1
	Balanced scorecard	2		Canada	1
	Employee performance management	2		Czech Republic	1
	Performance	2		Ghana	1
	BARS	1		India	1
	Effectiveness of performance management	1		Italy	1
	Employee performance management satisfaction	1		Korea	1
	Ethical performance	1		Portugal	1
	KPI	1		O U T R O S	Accountability
	Organizational performance	1	Goal setting		2
	Performance appraisal	1	Risk management		2
	Performance evaluation	1	Stakeholders		2
	Performance management practices	1	Case study		1
	Performance management schemes	1	Collective culture		1
	Performance management system	1	Control system		1
	Performance monitoring	1	Developing countries		1
	Performance planning	1	Dysfunctional consequences		1
	Public sector performance	1	Effectiveness		1
	Public sector	9	Ethics management		1
Public sector reform	2	Evaluation	1		
Australian government	1	Factors of change and stability	1		
Governance	1	Feedback	1		
Government agencies	1	Goal alignment	1		
Italian public sector	1	Human resource management	1		
Local government	1	Hybridity	1		
Municipality	1	Institutional theory	1		
New Cairo city council	1	international HRM	1		
Political sensitivity	1	Job satisfaction	1		
Public administration	1	Leaders behavior	1		
Public private collaboration	1	leadership	1		
Smart city governance	1	Legitimacy	1		
Transparent	1	Line of sight	1		
Value creation	1	Management	1		
S E G U R A N Ç A P Ú B L I C A	Policing	5	Management involvement		1
	Community policing	1	Management system	1	
	Compstat	1	methodology	1	
	Crimes against women	1	Moderated mediation	1	
	Criminal investigation	1	Monitoring	1	
	Democratic policing	1	Organizational commitment	1	
	Law enforcement	1	Organizational factors	1	
	Military engagement	1	Professionalism	1	
	Organizational justice	1	Ratings	1	
	Police	1	Relevance	1	
	Police Culture	1	Review	1	
	Police management	1	Satisfaction	1	
	Police performance	1	Service	1	
	South Korean police	1	Service delivery	1	
		Soft systems	1		
		Strain	1		
		Structuration theory	1		
		Transformational leadership	1		
		Turnover intention	1		
		Unbiased	1		
		Work engagement	1		

A identificação das palavras-chave obtidas, sua classificação e distribuição por assunto, está representada na Tabela 2.

Etapa: Análise de Conteúdo

A análise de conteúdo busca identificar as categorias relevantes apresentadas no conjunto de textos. A leitura dos artigos revela os desafios – motivações e barreiras – à implantação de SMD no setor público e na segurança pública. As conclusões são validadas pela submissão do portfólio ao *software* Iramuteq.

Barreiras

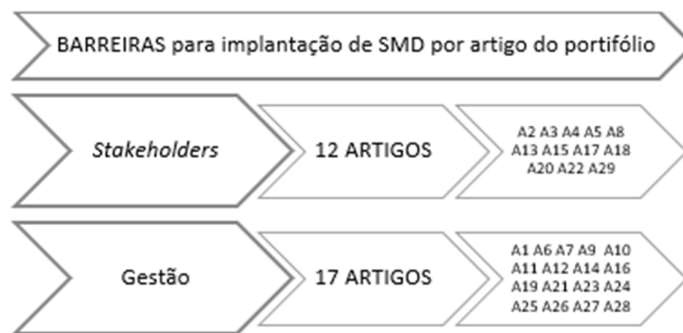
Os artigos se dividem quanto à indicações de barreiras para implementação de gestão de desempenho. Dezesete trabalhos apontam para a gestão e suas circunstâncias, enquanto os doze artigos restantes indicam que são os *stakeholders* as maiores barreiras (Quadro 3).

Stakeholders

Diante da necessidade de promover um maior compromisso dos servidores públicos com seu trabalho, e melhorar o relacionamento entre eles, Maake (2021) conduziu um estudo no sentido de relacionar esses fatores importantes com a implementação de gestão de desempenho nas organizações governamentais.

A barreira observada por Kalgin et al. (2018) para implementação de sistemas de medição de desempenho no setor público, é o nível de consciência da força de trabalho sobre o quanto o desempenho de suas funções está alinhado aos objetivos organizacionais.

Quadro 3: Artigos Relatando Barreiras a Implantação de SMD



O estudo conduzido por De Maillard (2018), revela quatro consequências negativas da implantação de modelos de medição de desempenho. São elas: O excesso de foco em resultados mensuráveis, como números de prisões em detrimento de outras ações, difíceis de serem mensuradas diretamente, mas de grande relevância social como a presença policial, que previne a ocorrência de ilícitos; A tentativa de padronizar e uniformizar índices de maneira rígida, dentro de modelos de avaliação de desempenho que entregam “rankings” classificando os

avaliados; O acirramento da rivalidade entre os servidores; E, a manipulação dos registros de ocorrências para atingimento dos resultados, como subnotificações, e outras práticas escusas para incremento dos números positivos.

Matto (2019), registra que a expectativa dos *stakeholders* pode direcionar a ênfase sobre os fatores importantes a serem medidos em avaliações no setor público. O objetivo do direcionamento é a obtenção de bons resultados, o que traz legitimidade aos administradores. A complexidade desta tarefa se torna ainda maior, uma vez que os objetivos a serem atingidos em organizações sem fins lucrativos são difusos, e se alteram conforme as demandas sociais. Zheng (2019) afirma a necessidade da correta identificação dos *stakeholders* em processo de gestão e avaliação de desempenho no setor público. Esta informação é relevante para balancear os interesses, adequar a capacidade para operar os sistemas e capacitar os gestores. (Quadro 3).

Gestão

Kapurria (2022) estudou a correlação entre a avaliação de desempenho nas forças policiais indianas e a capacidade dessas instituições em reduzir as taxas de crimes contra as mulheres na Índia, um problema social relevante, cuja realidade precisa ser mitigada.

Teeroovengadam (2019) considera a gestão de desempenho uma prática organizacional predominante para amparar a tomada de decisão no setor público, mas as avaliações de desempenho são questionadas sobre sua efetividade e correlação com os resultados obtidos. Destaca que muitos fatores da cultura organizacional e a maneira como será implementado o sistema de medição de desempenho são itens tão relevantes quanto a própria medição.

Kang (2019) alega que é necessário tempo e investimentos para superar o ceticismo em relação à gestão de desempenho, adaptando o sistema à realidade da cultura organizacional policial.

Embora as avaliações de desempenho em instituições policiais promovam um grande avanço na transparência da gestão orçamentária desses órgãos, o desafio é a ampliação do foco para além das taxas de controle da criminalidade, uma vez que as demais funções policiais que exercem influência para estabelecimento da segurança pública precisam ser consideradas e mensuradas (Hodgkinson, 2019).

O comportamento dos gestores exerce grande influência no resultado do setor público, e pode configurar uma barreira, como observou Stankeviciute (2021). De acordo com ele, a gestão de pessoas praticada de maneira adequada proporciona elevados níveis de comprometimento e equidade no ambiente organizacional.

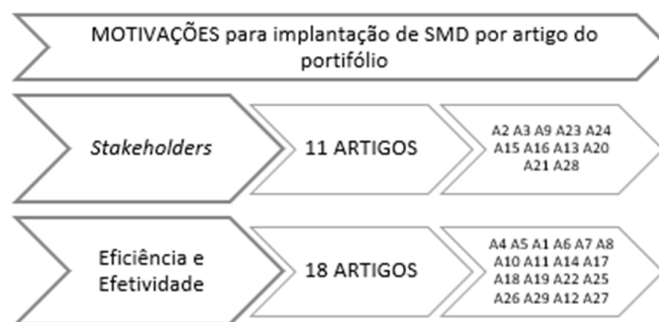
Um dos desafios para o uso de SMD no setor público e na segurança pública é a ausência de mecanismos de avaliação do impacto de sua implantação. De acordo com Smith (2021) há uma

lacuna entre a implementação da medição e avaliação de desempenho e o seu efetivo incremento no segmento público.

Motivações

As motivações para implementação dos SMD em organizações públicas e na segurança pública também caracterizaram dois grupos. Com 18 artigos, a maior parte de nosso portfólio apresentou a eficiência e a efetividade como principal motivação, enquanto os demais 11 estudos indicaram o atendimento aos *stakeholders* como principal fator para avaliar e medir desempenho, conforme apresentado no Quadro 4.

Quadro 4: Artigos Relatando Motivações a Implantação de SMD



Stakeholders

De acordo com Alsaïd (2021) a gestão de desempenho é ferramenta institucional moderna no setor público, no que se refere à transparência, responsabilidade e prestação de contas, acrescentando legitimidade.

Gillespie (2018), destaca que a rejeição dos SMD pelos servidores precisa ser suplantada em razão da crescente demanda por transparência e eficiência no setor público.

Apesar de ter sido introduzida na polícia de Nova York em 1994, a ferramenta “*Compstat*” continua sendo uma ferramenta valiosa, capaz de induzir, manter e avaliar novos métodos de policiamento (Eterno, 2021). O reconhecimento de que o serviço policial vai além de reduzir taxas de criminalidade, amplia o horizonte das medições para a necessidade de considerar o estilo de liderança utilizada, compreender a cultura policial e realizar parcerias com as comunidades atendidas.

Van Thielen (2018) analisa a gestão de desempenho individual em instituição policial na Bélgica, concluindo que a motivação dos sistemas de desempenho é a geração de bem-estar no ambiente de trabalho.

Eficiência e Efetividade

Para Maillard (2022) embora a implementação de avaliações de desempenho em instituições policiais enfrente tensões entre gestores e demais servidores, incentivos como a padronização das atividades, critérios objetivos, além de permitir prestação de contas de maneira transparente, consolidam a medição de desempenho como ferramenta necessária ao serviço policial.

De acordo com Zheng (2019), a eficiência é o motivador do processo de gestão do desempenho, sendo necessário identificar os *stakeholders* e balancear seus interesses.

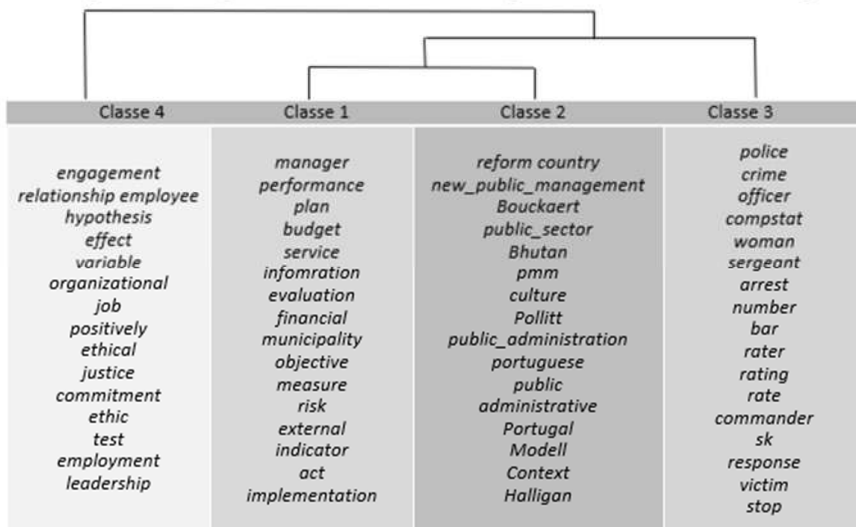
Khaltar (2021) também identificou a eficiência como fator de motivação para implantação de SMD, entretanto, relaciona sua obtenção ao comportamento ético dos servidores.

Kapurria (2022), analisa a efetividade da avaliação de desempenho através do *Balanced Scorecard*, e afirma que o programa influencia positivamente o enfrentamento dos crimes contra a mulher, evidenciando os objetivos da atuação policial na Índia.

Embora relatem a ausência de instrumentos de verificação dos impactos das medições, a efetividade na aplicação dos SMD é apontada como fator principal da implantação dos sistemas para Chirau (2020), Stankeviciute (2021), Smith (2021) e Capaldo (2018).

Com o objetivo de validar as conclusões decorrentes da leitura e pesquisa nos textos, o portfólio é integralmente submetido ao *software* de análise textual, Iramuteq. A ferramenta identificou quatro categorias de análise, em um quadro chamado de Dendograma CHD (Classificação Hierárquica Descendente), representado na Figura 2:

Figura 2: Representação do Dendograma CHD - Iramuteq



Esses quatro conjuntos de palavras, formam as categorias de análise do *corpus* textual. O contexto em que as palavras estão inseridas nos artigos direcionam para nomeação de suas categorias da forma apresentada no Quadro 5:

Quadro 5: Nomes das Classes de Análise

Classe 4	Classe 1	Classe2	Classe 3
<i>Stakeholders</i>	Gestão	Setor Público	Segurança Pública

Na etapa subjetiva de análise de conteúdo realizada pela leitura dos textos, são identificados como desafios à implantação de SMD no serviço público: Os *Stakeholders*, a Gestão e a Eficiência e Efetividade – Esses últimos em uma só categoria, enquanto objetivo do serviço público. A análise textual pelo *software* Iramuteq valida a análise subjetiva, ao apontar como categorias de análise do portfólio os mesmos itens identificados como desafios para implementação dos SMD, e indo além, ao apresentar a Segurança Pública como uma categoria de análise particular.

Etapa: Modelo Conceitual

Identificados os fatores, ou categorias de análise, a Figura 3 representa as conclusões obtidas, sendo necessário conceituar cada conceito apresentado dentro do referencial teórico obtido. Os desafios estão inseridos no contexto do setor público e da segurança pública. A gestão e os *stakeholders* são apontados como barreiras, e a eficiência e efetividade, e novamente os *stakeholders*, são identificados como motivações à implementação dos SMD. A complexidade do segmento público, bem como a ampla gama de *stakeholders* deste processo, indicam a preponderância do fator humano sobre os demais na medição de desempenho (Maran, 2018).

Figura 3: Modelo Conceitual dos Desafios



Os *stakeholders* são identificados como desafios neste processo, tanto como barreira quanto motivação. Os trabalhos que relataram barreiras no envolvimento dos *stakeholders* e sua influência, apresentam o ambiente do serviço público – tomando este como gênero do qual a segurança pública é uma espécie – como resistente a riscos e mudanças (Gillespie, 2018).

Os pesquisadores identificaram que a ausência de habilidade gerencial, planejamento, continuidade e monitoramento dos programas, impede que os valores necessários ao bom desempenho institucional se integrem à cultura da instituição. Os gestores devem analisar além dos dados facilmente visualizáveis, sendo necessário a manutenção e o controle do programa, incorporado como maneira de agir daquele segmento, gerando mudança na cultura da organização em médio ou longo prazo (Stankeviciute, 2021, Hodgkinson, 2019, Smith, 2021). As pressões por resultados em períodos curtos, bem como a descontinuidade de visões de gestão no decorrer dos ciclos políticos, enfraquecem as instituições, limitam recursos e possibilidades de constante aprimoramento, reduzindo a eficiência dos órgãos e causando lacunas entre a implementação dos sistemas de medição de desempenho e as entregas aos usuários, gerando questionamentos sobre a efetividade dos programas (Moura, 2019, Teeroovengadum, 2019, Chirau, 2020, Smith, 2021).

A motivação identificada em 17 publicações do portfólio, aponta para o incremento da efetividade e da eficiência. O contexto em que as expressões efetividade e eficiência estão empregados, se relacionam com a missão não-financeira do setor público e da segurança pública, apontando para a criação de valor social, como descrito por Moura (2019), acarretando na própria capacidade da instituição em realizar sua missão. A preocupação do setor público e da segurança pública com eficiência e efetividade revelam a necessidade de impactar o contexto social dos usuários (Moura, 2019), e não apenas realizar uma entrega ou concluir um procedimento burocrático.

A necessidade de modernização administrativa, outra nomenclatura associada a eficiência e efetividade, mediante gestão de desempenho, é apontada por Vakkouri (2022), Kang (2019), Melo (2020), Anh Vu (2022) e outros como motivação importante à sua implementação no setor público.

Embora os *stakeholders* sejam descritos como barreiras, 11 autores apontam os Interessados como motivação para implantação dos SMD. A preocupação ao atendimento da demanda crescente por transparência na gestão financeira, e condução dos processos internos, em direção ao propósito social é argumento apontado por Gillespie (2018) como uma forma de prestar contas à sociedade.

Kapurria (2022) defende o uso dos SMD para obtenção de redução dos crimes contra a mulher na Índia, propósito social relevante, buscando que todos os setores da sociedade sejam atendidos em suas necessidades de maneira equânime.

A preocupação com a influência dos interessados e envolvidos no processo, enquanto motivação para implementação dos SMD, decorre do conhecimento pleno destes sobre o que

precisa ser medido nas atividades no órgão, bem como a maneira como se fará esta medição. Eterno (2021) destaca que somente com imersão na cultura do órgão é possível identificar todos os envolvidos para obtenção de desempenho, mensurar suas atividades e promover justiça organizacional, reduzindo as tensões no ambiente e gerando valor público.

Os fatores observados pela leitura dos artigos e referendados como classes de análise pelo Iramuteq, avançam a temática da superação de barreiras de implantação de sistemas de medição e gestão de desempenho no setor público e na segurança pública.

A segurança pública se apresenta como área de aplicação dos SMD, inserida no setor público. A gestão conduz o processo de desempenho, e proporciona os meios para sua implementação. Os *stakeholders* serão os alvos da avaliação, e também os usuários do serviço, identificados como motivação para implementação e também como barreira a ser superada. A eficiência e a efetividade representam o objetivo do setor público, a geração de valor público e resultados sociais do desempenho na administração pública.

A identificação destes quatro fatores – Gestão, *Stakeholders*, Serviço Público (Eficiência e Efetividade) e Segurança Pública – como categorias de análise, sua conceituação e definição da forma como se relacionam, promovem avanços na superação de desafios para implementação de sistemas de medição de desempenho, colaborando na inovação e expansão deste tema.

CONCLUSÃO

O setor público e a segurança pública formam campo distinto dentro de um conceito maior, as organizações sem fins lucrativos. Por suas características peculiares, faz-se necessário a utilização de modelos referendados capazes de guiar gestores e interessados ao conhecimento dos fatores que influenciam e determinam o *design* dos SMD a serem desenvolvidos para estas organizações.

A pergunta proposta sobre a identificação dos desafios – motivações e barreiras – para implantação de sistemas de medição de desempenho foi respondida, estando dividida por todo o contexto do setor público e da segurança pública, da gestão pública, dos envolvidos no processo, os *stakeholders* e pelo objetivo social, traduzido pela busca pela eficiência e efetividade.

Este artigo apresenta o resultado de uma revisão sistemática de literatura, seguida de análise bibliométrica e de conteúdo, apontando categorias de análise e fatores importantes à superação de desafios para implementação de sistemas de medição de desempenho no setor público e na segurança pública.

A complexidade do cenário de atuação do setor público e da segurança pública não pode ser uma barreira intrínseca, nem mesmo, em razão disso, deixar de atender à sociedade, com anseios difusos e dinâmicos. O descompasso entre a demanda social e o provedor de serviços fomenta lacunas entre eficiência e efetividade, sendo necessário acompanhamento e monitoramento constantes para identificar se os objetivos estão sendo atingidos e se ainda são os mesmos previamente determinados.

Dentre os modelos analisados, nenhum isoladamente é capaz de suprir de maneira ampla todas as necessidades de um SMD para o setor público, abordando os quatro fatores identificados. A lacuna apontada por este estudo revela ausência de *frameworks* para implementação de SMD no setor público e na segurança pública, superando os desafios apontados. A identificação destes quatro fatores como categorias de análise, sua conceituação e definição da forma como se relacionam, promovem avanços na superação de desafios para implementação de sistemas de medição de desempenho, colaborando na expansão deste tema.

REFERÊNCIAS

- ALSAID, Loai Ali Zeenalabden Ali. Performance measurement in smart city governance: a case study of an Egyptian city council. *Journal of Accounting in Emerging Economies*, 2021.
- ANH VU, Tai *et al.* Performance management in the Vietnam public sector: The role of institution, traditional culture and leadership. *International Journal of Public Administration*, v. 45, n. 1, p. 49-63, 2022.
- ARENA, M., Azzone, G. and Bengo, I. Performance measurement for social enterprises. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Vol. 26 No. 2, pp. 649-672, 2015.
- BARBATO, G. and Turri, M. Understanding public performance measurement through theoretical pluralism. *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 30 No. 1, pp. 15-30. 2017.
- BRACCI, E., Maran, L. and Inglis, R. Examining the process of performance measurement system design and implementation in two Italian public service organizations. *Financial Accountability & Management in Governments, Public Services and Charities*, Vol. 33 No. 4, pp. 406-442. 2017.
- CAPALDO, Guido *et al.* The role of risk in improving goal setting in performance management practices within public sector: an explorative research in courts offices in Italy. *International Journal of Public Administration*, v. 41, n. 12, p. 986-997, 2018.
- CESTARI, Jose Marcelo Almeida Prado *et al.* The characteristics of nonprofit performance measurement systems. *Total Quality Management & Business Excellence*, p. 1-31, 2021.
- CHIRAU, Takunda J.; BLASER-MAPITSA, Caitlin. How performance management regulations shape evaluation practice in South African municipalities. *Evaluation and Program Planning*, v. 82, p. 101831, 2020.
- DAVIS, Robert C. *et al.* Selected international best practices in police performance measurement. RAND Corporation. 2012.
- DE MAILLARD, Jacques; SAVAGE, Stephen P. Policing as a performing art? The contradictory nature of contemporary police performance management. *Criminology & criminal justice*, v. 18, n. 3, p. 314-331, 2018.

DE MAILLARD, Jacques; SAVAGE, Stephen P. Performance mechanisms meet professional autonomy: performance management and professional discretion within police investigation departments. *Policing and Society*, v. 32, n. 2, p. 145-158, 2022.

DE SOUZA, Maytê Pietrobelli; Moura, Louisi Francis. Como *accountability* pode contribuir com a legitimidade em organizações sem fins lucrativos? *In: SENHORAS, Elói Martins (Organização). Engenharia de produção: além dos produtos e sistemas produtivos. Ponta Grossa – PR: Atena, p. 1-11. 2021.*

GILLESPIE, Michael A. *et al.* An SK BARS system: Ongoing performance management with municipal police. *Public Personnel Management*, v. 47, n. 1, p. 93-114, 2018.

ETERNO, John A.; SILVERMAN, Eli B.; BERLIN, Michael M. Police leadership of tomorrow: comprehensive compstat performance management moving from stagnation to innovation. *Police Practice and Research*, v. 22, n. 1, p. 886-902, 2021.

HODGKINSON, Tarah; CAPUTO, Tullio; MCINTYRE, Michael L. Beyond crime rates and community surveys: a new approach to police accountability and performance measurement. *Crime Science*, v. 8, n. 1, p. 1-7, 2019.

KALGIN, Alexander *et al.* Performance management and job-goal alignment: A conditional process model of turnover intention in the public sector. *International Journal of Public Sector Management*, 2018.

KANG, Young Cheoul; CHOI, Nakbum. Understanding the effectiveness of performance management system: Focus on the perception of South Korean police officers. *Policing: An International Journal*, 2019.

KAPLAN, R.S. Strategic performance measurement and management in nonprofit organizations. *Nonprofit Management & Leadership*, Vol. 11 No. 3, pp. 353-370. 2001.

KAPLAN, R.S. and Norton, D.P. The balanced scorecard – measures that drive performance. *Harvard Business Review*, Vol. 70 No. 1, pp. 71-79. 1992.

KAPURIA, Monica; MAGUIRE, Edward R. Performance Management and the Police Response to Women in India. *Social Sciences*, v. 11, n. 2, p. 58, 2022.

KARWAN, K.R. and Markland, R.E. Integrating service design principles and information technology to improve delivery and productivity in public sector operations: the case of the South Carolina DMV. *Journal of Operations Management*, Vol. 24 No. 4, pp. 347-362. 2006.

KHALTAR, Odhhuu; MOON, M. Jae. Effects of ethics and performance management on organizational performance in the public sector. *Public Integrity*, v. 22, n. 4, p. 372-394, 2020.

KRÁL, Martin. 20-year history of performance measurement in the local public sector: a systematic review. *International Journal of Public Administration*, v. 45, n. 9, p. 726-740, 2022.

MARAN, Laura; BRACCI, Enrico; INGLIS, Robert. Performance management systems' stability: Unfolding the human factor—A case from the Italian public sector. *The British Accounting Review*, v. 50, n. 3, p. 324-339, 2018.

MÄTTÖ, Toni *et al.* Legitimacy and relevance of a performance measurement system in a Finnish public-sector case. *Qualitative Research in Accounting & Management*, 2019.

MAAKE, Godfrey; HARMSE, Cornelia P.; SCHULTZ, Cecilia M. Performance management as a mediator for work engagement and employment relationships in the public sector in South Africa. *SA Journal of Human Resource Management*, v. 19, p. 12, 2021.

MELO, Ana I.; MOTA, Luís F. Public sector reform and the state of performance management in Portugal: is there a gap between performance measurement and its use? *International Journal of Public Sector Management*, 2020.

MOORE, Mark H.; POETHIG, Margaret. The police as an agency of municipal government: Implications for measuring police effectiveness. *In: Measuring what matters: Proceedings from the Policing Research Institute meetings. National Institute of Justice, US Department of Justice, p. 151-168. 1999.*

MOUCHAMPS, H. Weighing elephants with kitchen scales: the relevance of traditional performance measurement tools for social enterprises. *International Journal of Productivity and Performance Management*, Vol. 63 No. 6, pp. 727-745. 2014.

MOURA, L.F. Performance measurement system for nonprofit organization and public administration: a study of the design factors and practical implications”, Pontifical Catholic University of Paraná. Tese de Doutorado. 2018.

MOURA, L.F., Lima, E.P., de, Deschamps, F., Aken, E., Van, Gouvea, S.E., Treinta, F.T. and Cestari, J.M.A.P. Designing performance measurement systems in nonprofit and public administration organizations. *International Journal of Productivity and Performance Management*, Vol. 68 No. 8, pp. 1373-1410. 2019.

MOURA, Louisi Francis *et al.* Factors for performance measurement systems design in nonprofit organizations and public administration. *Measuring Business Excellence*, v. 24, n. 3, p. 377-399, 2020.

MOURA, Louisi Francis *et al.* What Role Do Design Factors Play in Applying Performance Measurement Systems in Nonprofit Organizations? *Administrative Sciences*, v. 12, n. 2, p. 43, 2022.

MOXHAM, C. (2009). Performance measurement: examining the applicability of the existing body of knowledge to nonprofit organisations. *International Journal of Operations & Production Management*, Vol. 29 No. 7, pp. 740-763. 2009.

MUNIK, Juliano, Edson Pinheiro de Lima, Fernando Deschamps, Sergio E. Gouvea Da Costa, Eileen M. Van Aken, José Marcelo Almeida Prado Cestari, Louisi Francis Moura, and Fernanda Treinta. Performance measurement systems in non-profit organizations: An authorship-based literature review. *Measuring Business Excellence* Vol 25, p. 245–270. 2021.

VALENTINOV, V. The meaning of nonprofit organization: insights from classical institutionalism”, *Journal of Economic Issues*, Vol. XLV No. 4, pp. 901-916. 2011.

NEELY, A., Adams, C. and Crowe, P. The performance prism in practice, *Measuring Business Excellence*, Vol. 5 No. 2, pp. 6-13. 2001.

NORTHCOTT, D. and Taulapapa, T.M. Using the balanced scorecard to manage performance in public sector organizations: issues and challenges. *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 25 No. 3, pp. 166-191. 2012.

PEKKANEN, P. and Niemi, P. Process performance improvement in justice organizations – pitfalls of performance measurement”, *International Journal of Production Economics*, Vol. 143, pp. 605-611. 2013.

PLÁČEK, Michal *et al.* Do performance management schemes deliver results in the public sector? Observations from the Czech Republic. *Public Money & Management*, v. 41, n. 8, p. 636-645, 2021.

OHEMENG, Frank Louis Kwaku; ASIEDU, Emelia Amoako; OBUOBISA-DARKO, Theresa. Giving sense and changing perceptions in the implementation of the performance management system in public sector organisations in developing countries. *International Journal of Public Sector Management*, 2018.

RANA, Tarek; HOQUE, Zahirul; JACOBS, Kerry. Public sector reform implications for performance measurement and risk management practice: insights from Australia. *Public Money & Management*, v. 39, n. 1, p. 37-45, 2019.

RAUTIAINEN, Antti; URQUÍA-GRANDE, Elena; MUÑOZ-COLOMINA, Clara. Institutional logics in police performance indicator development: a comparative case study of Spain and Finland. *European Accounting Review*, v. 26, n. 2, p. 165-191, 2017.

SILVI, R., Bartolini, M., Raffoni, A. and Visani, F. The practice of strategic performance measurement systems: models, drivers and information effectiveness. *International Journal of Productivity and Performance Management*, Vol. 64 No. 2, pp. 194-227. 2015.

SIMONS, R. Performance Management and Control Systems for Implementing Strategy. Prentice Hall, Englewood. 2000.

SIVERBO, Sven; CÄKER, Mikael; ÅKESSON, Johan. Conceptualizing dysfunctional consequences of performance measurement in the public sector. *Public management review*, v. 21, n. 12, p. 1801-1823, 2019.

SMITH, Graham; HALLIGAN, John; MIR, Monir. Does performance measurement improve public sector performance? A case of Australian government agencies. *Australian Journal of Public Administration*, v. 80, n. 4, p. 713-731, 2021.

STANKEVIČIŪTĖ, Živilė; SAVANEVIČIENĖ, Asta. Linkage between leaders' behaviour in performance management, organizational justice and work engagement in public sector. *Economies*, v. 9, n. 1, p. 15, 2021.

TEEROOVENGADUM, Viraiyan; NUNKOO, Robin; DULLOO, Humaira. Influence of organisational factors on the effectiveness of performance management systems in the public sector. *European Business Review*, 2019.

THANASSOULIS, Emmanuel. Assessing police forces in England and Wales using data envelopment analysis. *European Journal of Operational Research*, v. 87, n. 3, p. 641-657, 1995.

TREINTA, Fernanda T. *et al.* Design and implementation factors for performance measurement in non-profit organizations: A literature review. *Frontiers in Psychology*, v. 11, p. 1799, 2020.

TIWANA, Neena; BASS, Gary; FARRELL, Graham. Police performance measurement: an annotated bibliography. *Crime science*, v. 4, n. 1, p. 1-28, 2015.

VAKKURI, Jarmo. PMM and beyond—reflections on the paper “new developments in institutional research on performance measurement and management in the public sector”. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, n. ahead-of-print, 2022.

VAN THIELEN, Tine *et al.* How to foster the well-being of police officers: The role of the employee performance management system. *Evaluation and program planning*, v. 70, p. 90-98, 2018.

UGYEL, Lhawang. Relationship between public sector reforms and culture: The implementation of NPM-related performance management reforms in a collectivist and risk averse culture. *Public Administration and Development*, v. 41, n. 5, p. 257-266, 2021.

ZHENG, Yi *et al.* A performance management framework for the public sector: The balanced stakeholder model. *Journal of the Operational Research Society*, v. 70, n. 4, p. 568-580, 2019.