

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

MAURÍCIO DE THOMAZI OLIVEIRA GUEDES

**A CONSTRUÇÃO DE INDICADORES DE PERFORMANCE NO PROGRAMA DE
BONIFICAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO
PAULO**

SÃO PAULO

2023

MAURÍCIO DE THOMAZI OLIVEIRA GUEDES

A CONSTRUÇÃO DE INDICADORES DE PERFORMANCE NA SEGURANÇA PÚBLICA

Artigo individual apresentado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Data de aprovação: 28/07/2023

Prof. Dr. Rafael Alcadipani (Orientador)

FGV-EAESP

Pareceristas:

Prof. Dr. Gustavo Matarazzo Rezende

Instituição: Instituto Federal de Educação
Ciência e Tecnologia de São Paulo IFSP

Prof. Dr. Alan Fernandes

Instituição: FGV/SP

RESUMO

Em 2014, o Governo do Estado de São Paulo instituiu um programa de bonificação para os policiais civis, militares e técnico-científicos como forma de promover um incentivo financeiro atrelado à medição do impacto de suas atividades com foco na diminuição dos índices criminais. Como a quantificação da bonificação a ser paga dependia da constatação da redução dos índices criminais, para a completa estruturação do programa, concebeu-se um sistema para medir a variação desses índices e balancear a participação dos policiais nesse processo. Dentro desse cenário, o presente artigo busca compreender como foram construídos e medidos esses indicadores criminais, entendidos como ferramenta de gestão com foco na avaliação de performance. O movimento iniciado pelo governo paulista ocorreu na esteira de uma tentativa de modernização da gestão administrativa, que buscava uma nova forma de incremento na composição de parte da remuneração dos servidores da pasta da Segurança Pública. Esse incremento estaria atrelado ao uso de ferramentas de gestão de performance, como medidores de performance, *balanced scorecard* e sistema de indicadores. Dessa forma, busca-se aqui traçar a definição de gestão de performance na administração pública, suas principais ferramentas e aplicabilidade na atividade de segurança pública. O artigo debate o contexto da construção de medição e estatísticas no âmbito delimitado, bem como descreve as ferramentas de gestão de performance que foram utilizadas para implementar o programa de bonificação dos policiais da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo e seus resultados.

Palavras-chave: gestão pública; gestão de performance; segurança pública; programa de bonificação policial.

ABSTRACT

In 2014, the Government of the State of São Paulo established a bonus program for civil, military and technical-scientific police officers as a way of promoting a financial incentive linked to measuring the impact of their activities with a focus on reducing crime rates. As the quantification of the bonus to be paid depended on the finding of a reduction in crime rates, for the complete structuring of the program, a system was designed to measure the variation in these rates and balance the participation of police officers in this process. Within this scenario, this article seeks to understand how these criminal indicators were constructed and measured, understood as a management tool focused on performance assessment. The movement initiated by the São Paulo government occurred in the wake of an attempt to modernize administrative management, which sought a new way of increasing the composition of part of the remuneration of public security employees. This increase would be linked to the use of performance management tools, such as performance meters, balanced scorecard and indicator system. Therefore, we seek to outline the definition of performance management in public administration, its main tools and applicability in public security activities. The article discusses the context of the construction of measurement and statistics within the defined scope, as well as describing the performance management tools that were used to implement the bonus program for police officers of the Public Security Secretariat of the State of São Paulo and its results.

Keywords: public management; performance management; public security; police bonus program.

1 INTRODUÇÃO

Em 27 de junho de 2014, o Governo do Estado de São Paulo promulgou a Lei Complementar nº 1.245, que instituiu o Programa de Bonificação por Resultados aos integrantes das Polícias Civil, Técnico-Científica e Militar. Segundo a citada lei, a bonificação correspondia a uma prestação pecuniária a ser paga aos policiais “de acordo com o cumprimento de metas fixadas pela administração” (SÃO PAULO, 2014), ou seja, propunha o pagamento extra em dinheiro vinculado ao atingimento de metas estabelecidas pela Secretaria de Segurança Pública.

O texto original também definia quais eram os critérios para aferição da mencionada meta, trazendo explicitamente o conceito de “indicadores”, entendidos como “índices utilizados para medir o desempenho da Secretaria de Segurança Pública” (SÃO PAULO, 2014). Em termos práticos, a proposta governamental criou um sistema de medição para aferir a variação dos índices criminais dentro de um certo período. Caso os índices diminuíssem, ela seria a base de composição de uma bonificação paga em dinheiro aos policiais.

Ainda de acordo com o texto legal, os índices de gestão de performance a serem utilizados seriam traçados a partir da definição de “metas”, consideradas “valores a serem alcançados em cada um dos indicadores, em determinado período de tempo”. A lei complementar também estabeleceu um “índice de cumprimento de metas”, isto é, “a diferença entre a meta fixada e o valor efetivamente alcançado no processo de avaliação”, bem como um “índice consolidado de cumprimento de metas”, que correspondia à consolidação dos índices [...] conforme critérios definidos por comissão intersecretarial” (SÃO PAULO, 2014).

Após a composição das metas, o passo seguinte seria atrelar o efetivo tempo de trabalho policial à oscilação dos índices criminais do período, a fim de estabelecer o quanto cada servidor contribuiu para isso. Dessa forma, para cada período de medição, o índice de variação era balanceado pelos efetivos dias trabalhados no período. Segundo os termos da Lei Complementar nº 1.245/2014, os “dias de efetivo exercício” equivaliam aos dias de trabalho exercido dentro do período de avaliação” e o “índice de dias de efetivo exercício”, à “relação entre o percentual estabelecido entre os dias de efetivo exercício e o total de dias do período” (SÃO PAULO, 2014).

Por fim, quanto ao pagamento da bonificação, esta seria composta pela unidade básica de valor, multiplicada pelo índice consolidado do cumprimento de

metas e pelo índice dos dias de efetivo exercício. A Secretaria de Segurança Pública passou a avaliar a performance dos policiais cruzando os dias de efetivo trabalho com o índice de diminuição de indicadores criminais no período medido.

2 A GESTÃO POR INDICADORES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Programa de Bonificação por Resultados foi pioneiro em dois aspectos. O primeiro deles se refere à construção e à utilização, como referência, de um sistema de estatísticas criminais para aferição do impacto da atividade policial dentro de um período. O segundo aspecto é o emprego de um índice que exige a diminuição da atividade criminal, entendendo que o trabalho policial deve impactar a redução das taxas de criminalidade de uma determinada localidade. Esses dois aspectos combinados são fruto de uma mudança na experiência de gestão pública a partir de um movimento iniciado algumas décadas antes.

A gestão por indicadores não é necessariamente um movimento inédito, outrossim, a partir da década de 1980, na esteira do New Public Management, a experiência das organizações públicas é marcada pela tentativa de construção de indicadores de resultados e de aprimoramento da performance (WALKER; BOYNE, 2006).

A isso equivale dizer que, ao longo dos últimos quarenta anos, a administração pública em diversos países vem desenvolvendo formas de aprimorar a medição e o acompanhamento de resultados para monitorar a qualidade da prestação dos serviços (MANNING, 2009). É possível observar que os gestores já vêm sendo bem-sucedidos na construção de um conjunto de índices denominado Key Performance Indicator (KPI), que em português significa “indicador-chave de performance” (HAMMERSCHMIDT *et al.*, 2018).

A ideia de gestão de performance consiste em estabelecer metas, medir resultados e tomar ações para aprimorar o desempenho da organização. No caso em tela, esse conceito suscitou a construção de KPI atrelado a um regime de metas para aferimento da bonificação (MODESTO, 2000).

No que se refere à pasta da Segurança Pública, o grande obstáculo na construção de indicadores de performance é o adequado estabelecimento de medidas a fim de determinar quais são as ações de melhoria indicadas. Pela própria natureza da atividade, a segurança pública é de difícil avaliação quanto à efetividade ou ao

desempenho, de maneira que a administração enfrentou obstáculos no histórico de composição de uma cultura de medição e avaliação de performance (SHERMAN, 2013).

Ocorre que nem sempre a eficiência da atividade policial está umbilicalmente atrelada aos resultados e aos índices criminais apresentados, uma vez que a ocorrência de criminalidade no seio da sociedade apresenta oscilações e são influenciados por uma série de fatores, a maioria deles absolutamente estranhos ao serviço policial (SHERMAN, 2013).

Já na década de 1950, as agências responsáveis pela segurança pública passaram a adotar o paradigma de tomada de decisões baseada em evidências, denominado *evidence-based policing* (SHERMAN, 1998). A gestão de agências policiais que se valem desse paradigma parte do princípio de que o gestor deve ter à sua disposição um diagnóstico qualificado (KOPITKE, 2019), projetando sua atuação com fundamento em indicadores de performance. Assim, tais agências foram paulatinamente desenvolvendo maneiras de avaliar o desempenho de seus departamentos, concebendo e desenvolvendo uma série de ferramentas de medição aptas a captar a essência da performance do desenvolvimento de sua atividade.

No caso do programa de bonificação do Estado de São Paulo, os indicadores de performance se referem à diminuição de índices criminais selecionados pelo gabinete do secretário de segurança pública. Embora a análise das estatísticas de incidência criminal não seja um indicador completo de performance, considerando que nem sempre a efetividade de uma agência policial se traduz em diminuição ou aumento de um determinado índice criminal, ela pode fornecer uma perspectiva da atividade criminosa ao longo de determinado período (SHERMAN, 2013).

O Estado de São Paulo já havia sido pioneiro na estruturação de um sistema confiável de estatísticas criminais como ferramenta de edição de resultados e gestão de tomadas de decisão. Ainda em meados da década de 1990, foi criada, na Secretaria de Segurança Pública, a Coordenadoria de Análise e Planejamento (CAP/SSP), que centrava suas atividades no manejo do sistema de registro e consolidação dos índices de ocorrências.

Os primeiros registros de estatísticas consolidavam os números de ocorrências criminais conforme fornecidos por cada unidade policial do estado. Em um segundo momento, esses dados eram cruzados com um georreferenciamento, permitindo observar em um plano cartográfico a evolução do panorama da atividade criminosa.

A partir do aprimoramento do sistema de registro, a Secretaria de Segurança Pública desenvolveu ferramentas de análise mais sofisticadas, que permitiram um planejamento de ações e passaram a compor um acervo de dados relevantes para serem utilizados na tomada de decisão com base em evidências. Esse acervo de informações, bem como a experiência acumulada no uso de ferramentas de análise foi um elemento muito importante na construção da política de bonificação baseada em indicadores de performance.

3 O SIGNIFICADO DE CADA FERRAMENTA DE GESTÃO

A gestão de performance implica a adoção de uma série de ferramentas de aferição, tais como avaliação de desempenho, *balanced scorecard*, *benchmarking* e sistema de indicadores. Essas ferramentas são importantes porque permitem ao gestor acompanhar a performance e a evolução das organizações, proporcionando critérios e dados para a tomada de decisões.

No caso do programa de bonificação da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, foram adotadas as ferramentas de sistema de indicadores e *balanced scorecard*, e sua combinação foi tomada como sendo a avaliação do desempenho dos policiais no exercício de suas funções.

O sistema de indicadores se apoiou nos relatórios fornecidos pela CAP/SSP, cujas estatísticas compilam mensalmente os índices de ocorrências criminais de todas as unidades policiais do estado, fornecendo a possibilidade de verificar as variações em cada um dos índices. Dessa forma, os números fornecidos pela CAP/SSP permitiram que o gestor do programa de bonificação medisse a variação dos índices relativos a cada unidade policial.

Por sua vez, como cada índice criminal tem um impacto diferente na composição do resultado, essa oscilação tem uma implicação no panorama da criminalidade. Dessa forma, toda a composição de aferição de diminuição foi sendo balanceada de acordo com o peso de cada índice criminal na estratégia de redução da criminalidade, resultando no *balanced scorecard* utilizado como referência.

4 A APLICAÇÃO DAS FERRAMENTAS NO PROGRAMA DE BONIFICAÇÃO

A primeira medida do programa foi o estabelecimento do *balanced scorecard*, ou seja, da forma como seria construído o índice e a medição de desempenho, de modo que foram eleitos três índices criminais considerados estratégicos: vítimas de letalidade violenta; roubos; e roubos e furtos de veículos.

Assim que os índices foram escolhidos e tabulados, foi instituído um sistema de metas de redução de incidência, sendo que a determinação da meta foi construída em conjunto entre as diversas agências policiais envolvidas em cada território avaliado.

Após a tabulação e a medição dos resultados de redução do período assinalado, o valor foi comparado com a meta estabelecida, de forma que uma nota foi atribuída a cada etapa da meta atingida, complementando o ciclo de verificação de performance, compreendido como o impacto da atuação das agências policiais.

O programa, como mencionado, começou em 2014 e foi sendo aperfeiçoado a cada reedição da lei-complementar, de modo que diversos outros índices criminais foram sendo adicionados ao cálculo de avaliação e compoendo o *balanced scorecard*. Um exemplo dos novos componentes agregados às métricas de cálculo foi a inclusão da redução de letalidade em intervenções policiais, ocorrida no ano de 2017. Adições dessa natureza são muito impactantes, pois passam a contemplar outros aspectos da atuação policial, indo além da apreciação da redução de índices, exigindo também qualidade na atuação. Nesse ponto, é importante observar que a diminuição da letalidade policial atinge o centro de legitimidade de sua atuação e, por consequência, figura como um índice fundamental a ser acompanhado em sua atividade, de maneira que revisões e atualizações periódicas no conjunto de índices incluam essa sorte de aspectos do trabalho policial.

5 RESULTADOS DO PROGRAMA

Apesar de críticas pontuais quanto aos atrasos de cronograma de pagamento, o programa foi implementado com muito sucesso, sendo que alguns especialistas o consideram um fator de grande relevância na medição do impacto das agências

policiais paulistas e responsável por compor um dos fatores de redução dos índices de criminalidade nas últimas décadas.

Os principais itens que compuseram o *scorecard* no período de 2014 a 2021 se referem aos delitos contra a vida e aos crimes contra o patrimônio, em especial o latrocínio e o roubo de automóveis. Em relação aos crimes contra a vida, o principal item medido foram os homicídios. Esse delito apresentou uma queda desde a implementação do projeto. No ano de 2014, momento em que o programa de bonificação foi implementado, foram registrados 14,05 homicídios para cada 100 mil habitantes. Já em 2019, foram registrados 7,32 homicídios para cada 100 mil habitantes, conforme Tabela 1:

Tabela 1 — Taxa de homicídios em São Paulo entre 2014 e 2019

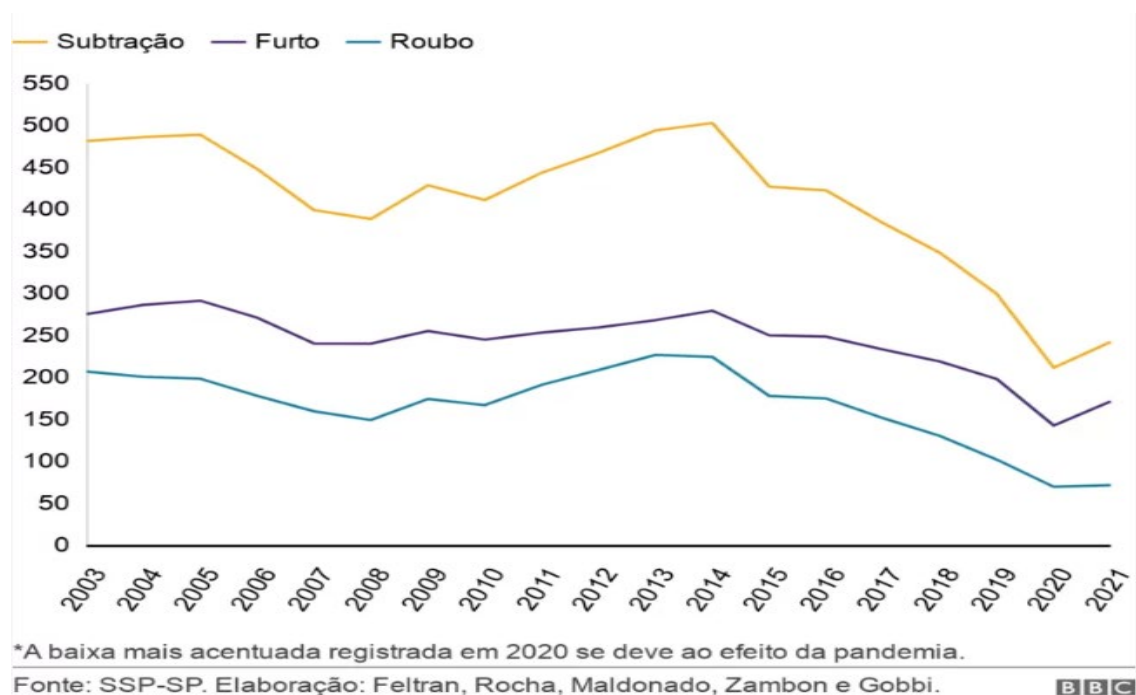
	UF	2014	2015	2016	2017	2018	2019
■	SP	14,05	12,22	10,88	10,27	8,18	7,32

Unidade: Taxa por 100 mil habitantes

Fonte: IPEA (2021)

No que se refere ao índice de furto e roubos de automóveis por 100 mil habitantes, os seguintes resultados podem ser observados no Gráfico 1:

Gráfico 1 — Taxa de subtração, furto e roubo de veículos em São Paulo entre 2003 e 2021



Fonte: Carrança (2023)

Assim sendo, é possível verificar que há uma coincidência entre a instituição do programa de bonificação e o período de redução dos principais índices de criminalidade que compõem os indicadores do programa. Os resultados apresentados indicam, de fato, uma persistente redução dos índices de criminalidade, sendo que esse tipo de avaliação é um dos itens-chave na gestão de segurança pública baseada em evidências.

No caso em estudo, algumas constatações são pertinentes, principalmente no que diz respeito à própria concepção do índice de medição da criminalidade. É de se observar que quando da escolha dos componentes e dos índices criminais que seriam inseridos no cálculo de performance, a administração pública privilegiou a redução de crimes graves contra a pessoa, tais como as mortes violentas intencionais e as mortes por intervenção policial, bem como os crimes graves contra o patrimônio, como o roubo de automóveis e o latrocínio.

A seleção dos delitos citados expressa a preocupação dos operadores de segurança pública com a redução desses índices em particular, posto que, de fato, representam crimes que mais abalam a sociedade e, desse modo, refletem a prioridade da política de segurança pública.

Como mencionado, ao longo do tempo a composição do índice de performance foi sendo alterada de acordo com as condições de operação, considerando que por diversas ocasiões o índice não se mostrou satisfatório para aferir o advento de um novo fenômeno no processamento da informação ou na dinâmica do enfrentamento da criminalidade. Outrossim, apesar das diversas atualizações, a coincidência entre a implementação do programa e a diminuição dos índices medidos se manteve durante o período compreendido.

Um exemplo desse tipo de ajuste ocorreu por ocasião da criação da delegacia eletrônica em 2001 e sua posterior expansão entre os anos de 2021 e 2022. Com o surgimento da possibilidade de registro de ocorrência pelo site da Polícia Civil, a conveniência e a alta responsividade da ferramenta foram responsáveis pelo aumento do registro de determinados tipos de roubos que anteriormente não eram registrados, sendo relegados à subnotificação, tais como o roubo de aparelhos de telefone celular.

Atualmente, é possível observar que os índices e os critérios de aferição e bonificação construídos são razoavelmente claros e de pequeno custo de medição e acompanhamento, considerando os enormes benefícios proporcionados para se chegar a um resultado. Conforme já esposado, embora os índices não sejam estáveis em sua composição, são absolutamente confiáveis e acessíveis, de forma que vêm cumprindo a contento a tarefa de acompanhamento de performance e permitem que possa ser feita uma correlação entre o advento do programa e as variações observadas.

Ainda que seja possível verificar campo para o avanço na tarefa de avaliação de performance, já há muitos aspectos positivos. Nesse sentido, embora a verificação da correspondência entre a redução dos índices e a instituição do programa seja uma abordagem inicial, a iniciativa vem sendo bem avaliada e auxilia na tomada de decisão dentro de uma gama de ações efetivas para a redução dos índices de criminalidade a partir do paradigma de policiamento baseado em evidências.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os departamentos de polícia de diversos países vêm adotando uma ferramenta de gestão denominada *evidence-based policing*, que consiste na tomada de decisões

com base em evidências científicas. Essa abordagem implica a avaliação objetiva dos fatores para escolher o curso de ação das operações.

Sob esse paradigma, é possível fazer uma avaliação do modelo de bonificação com o uso de ferramentas de medição de performance. Outrossim, o programa de bonificação por resultados vem sendo implementado sob a premissa de que a atividade policial tem que ser avaliada a partir do seu impacto na redução dos índices criminais apresentados no período.

Observe-se que o ideal dos programas de segurança pública mais modernos busca dois objetivos primordiais, quais sejam, aumentar a sensação de segurança por meio da ênfase na atuação à prevenção ao delito e incrementar os índices de resolutividade das investigações (SHERMAN, 2013; KOPITTKKE, 2019), resultados que podem ser avaliados pela queda dos índices criminais medidos em um período, conforme propõe o programa .

Nesse escopo, a avaliação de performance das agências de segurança pública busca apreender como a atividade policial impacta a qualidade de vida nas comunidades atendidas. No caso do programa em tela, essa premissa foi observada, sendo verificado que há uma coincidência relevante entre a implementação e o contínuo aprimoramento do programa e a constante diminuição dos índices criminais medidos no período.

Embora o panorama de diminuição de índices criminais no período não possa ser atribuído exclusivamente à concepção e à implementação do programa de bonificação, posto que se trata de um fenômeno criminológico mais complexo e relacionado também a outros fatores, a coincidência verificada é relevante e permite inferir que a bonificação está sendo aplicada com sucesso enquanto ferramenta de gestão e modernização da administração pública.

REFERÊNCIAS

CARRANÇA, Thais. Por que roubos de carro despencaram em SP na última década. **BBC News Brasil**, São Paulo, 23 maio 2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cxxye7yezk2o>. Acesso em: 5 jun. 2023.

HAMMERSCHMIDT, Gehard *et al.* New Public Management reforms in Europe and their effects: findings from a 20-country top executive survey. **International Review of Administrative Sciences**, [s. l.], v. 85, n. 3, p. 399-418, 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Atlas da violência**. Brasília, DF: IPEA, 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/dados-series/20>. Acesso em: 5 jun. 2023.

KOPITTKE, Alberto Liebling Winogron. **Segurança pública baseada em evidências**: a revolução das evidências na prevenção à violência no Brasil e no mundo. 2019. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) — Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/211476>. Acesso em: 20 jun. 2023.

MANNING, Nick. Reformas de Gestão Pública: o que a América Latina tem a aprender com a OCDE? *In*: MEDEIROS, Paulo César; LEVY, Evelyn (org.). **Novos Caminhos da Gestão Pública**: olhares e dilemas. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2009. p. 97-148.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, ano 51, n. 2, p.105-120, abr./jun. 2000. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/328>. Acesso em: 20 jun. 2023.

SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar nº 1.245, de 27 de junho de 2014. Institui a Bonificação por resultados – BR aos integrantes das Polícias Civil, Técnico-Científica e Militar, e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**: Poder Executivo, seção I, São Paulo, v. 132, n. 119, p. 1, 28 jun. 2014. Disponível em: https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2014%2fexecutivo%2520secao%2520i%2fjunho%2f28%2fpag_0001_4UJI3ES0OJ2VLe3I9UIJK7IFTMT.pdf&pagina=1&data=28/06/2014&caderno=Executivo%20I&paginaordenacao=100001. Acesso em: 20 jun. 2023.

SHERMAN, Lawrence W. Evidence-Based Policing. **Police Foundation**, Washington, DC, July 1998. Disponível em: <https://www.policinginstitute.org/wp-content/uploads/2015/06/Sherman-1998-Evidence-Based-Policing.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2023.

SHERMAN, Lawrence W. The rise of evidence-based policing: targeting, testing and tracking. **Crime and Justice**, Chicago, v. 42, n. 1, p. 377-451, 2013. Disponível em: <https://cebcp.org/wp-content/evidence-based-policing/Sherman-TripleT.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2023.

WALKER, Richard; BOYNE, George A. Public management reform and organizational performance: an empirical assessment of the U.K. Labour Government's Public Service Improvement Strategy. **Journal of Policy Analysis and Management**, Massachusetts, v. 25, n. 2, p. 371-393, 2006.