

REMUNERAÇÃO VARIÁVEL POR DESEMPENHO NO SETOR PÚBLICO: INVESTIGAÇÃO DAS CAUSAS DO FRACASSO E IMPLICAÇÕES PARA O ESTADO BRASILEIRO

Luís Otávio Milagres de Assis
Mário Teixeira Reis Neto



REMUNERAÇÃO VARIÁVEL POR DESEMPENHO NO SETOR PÚBLICO: INVESTIGAÇÃO DAS CAUSAS DO FRACASSO E IMPLICAÇÕES PARA O ESTADO BRASILEIRO

Luís Otávio Milagres de Assis
Mário Teixeira Reis Neto

RESUMO

A implantação de sistemas de remuneração variável por desempenho na administração pública brasileira observa significativo crescimento, mas o otimismo dos gestores não encontra fundamento na teoria. A literatura mostra que sistemas de remuneração variável no setor público no exterior fracassam ou têm sucesso muito limitado. Este artigo tem por objetivo estudar as experiências de implantação de sistemas de incentivo em governos, analisar as causas dos fracassos ocorridos e identificar práticas que terão mais chances de conduzir um sistema de remuneração variável a gerar bons resultados no serviço público brasileiro. Para tal, foi investigada a efetividade de diferentes modelagens de sistemas de incentivo, os aspectos relevantes da cultura nacional, os argumentos da teoria econômica e estudos recentes no campo da psicologia. Finalmente, são apresentadas seis práticas que podem contribuir para melhorar os resultados de sistemas de incentivo no setor público, a saber: 1) a construção de uma agenda estratégica para toda a organização; 2) o estabelecimento de resultados quantitativos como base da premiação; 3) a estruturação do modelo em torno de equipes e não em torno de indivíduos; 4) o uso de uma unidade de inteligência contra o *gaming*; 5) a realização de um processo formal e periódico de contratualização de metas e 6) a criação de sistemas de incentivo diferenciados em função do tipo de tarefa.



1 INTRODUÇÃO

Dois momentos marcam a implementação de sistemas de remuneração variável (*performance-related pay* ou *PRP*) no setor público brasileiro: a experiência do governo federal pós-FHC e a recente expansão dessas iniciativas nas administrações estaduais brasileiras.

No final da década de 1990, o governo federal generalizou a implementação de remuneração variável na forma de gratificações por desempenho acrescidas ao salário mensal na administração pública federal (PACHECO, 2009). No período 1995-2002, foram criadas várias gratificações de desempenho. Além de possibilitar a concessão de aumentos diferenciados, a gratificação permitiu desvincular a remuneração dos ativos da dos inativos e, assim, conceder aumentos maiores aos ativos. No entanto, ainda no governo FHC, algumas gratificações foram estendidas aos inativos, por pressão legal (PACHECO, 2010). No segundo governo FHC, a remuneração variável por desempenho foi generalizada, sem o avanço de outras medidas que subsidiassem o sistema, como a contratualização de resultados.

No governo Lula, os valores variáveis foram aumentados significativamente, passando a representar, em muitos casos, valores entre 22% e 94% das tabelas salariais. Em seguida, pressões corporativas fizeram com que a parcela variável fosse integralmente incorporada ao salário fixo. Ainda segundo Pacheco, o governo Lula adotou como política a extensão de todas as gratificações aos inativos. No Brasil, a maior parte das gratificações “variáveis” tende a ser, na verdade, prenúncio de simples aumento salarial. Boa parte dessas gratificações acabou, simplesmente, incorporada ao salário, evidenciando um prognóstico sombrio para experiências de remuneração variável no setor público brasileiro.

Mais recentemente, especialmente após 2008, o Brasil parece viver uma nova onda de implantação de incentivos. Programas de remuneração variável, geralmente em formato de bônus periódicos semestrais ou anuais, foram implantados em diversos governos estaduais. Minas Gerais é o estado onde a iniciativa é mais abrangente, tendo sido expandida em 2008, para mais de 90% dos funcionários do executivo estadual. Segundo Reis Neto e Assis (2010), de 2004 a 2009 foram distribuídos R\$ 905 milhões a título de premiação por produtividade.



São Paulo implantou a *PRP*, em 2009, nas áreas de educação, fazenda e planejamento e distribuiu mais de R\$ 600 milhões em premiaçãoⁱ. Pernambuco distribuiu aos servidores da educação, em 2009, um total de R\$ 29 milhões em função do cumprimento de metas definidas para cada escolaⁱⁱ. No nível federal, foi aprovada a Lei nº 12.155, de 23/12/2009, que atribui aos servidores do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) bônus de R\$ 3 mil a R\$ 28 mil (dependendo do cargo) em função do cumprimento de metas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). No Rio de Janeiro, em 2010, policiais civis e militares foram premiados em função de metas de redução da criminalidade, sendo que R\$ 6 milhões foram distribuídos no estado até o momentoⁱⁱⁱ.

Parece haver um otimismo generalizado dos gestores públicos quanto ao potencial dessas iniciativas, mas esse otimismo não encontra fundamento na teoria. A literatura mostra que sistemas de remuneração variável no setor público fracassam ou têm sucesso muito limitado (OCDE, 2005a; Perry, Engbergs e Jun, 2009; Bowman, 2010; Weibel, Rost e Osterloh 2010). Em algumas situações, o modelo gera resultados positivos mas, em diversos outros casos, ele fracassa em seu objetivo de motivar as pessoas e pode, inclusive, gerar efeitos perversos.

A experiência no governo federal brasileiro já traz um sinal adicional de alerta. O uso da *PRP* como instrumento de legitimação de simples aumentos salariais ilustra, de forma contundente, o fato de que características culturais brasileiras parecem influenciar negativamente a implantação de sistemas de avaliação e incentivo, conforme argumento de Barbosa (1996). Diante da recente expansão da remuneração variável no Brasil, praticamente ainda não existem trabalhos acadêmicos que avaliam a implantação desses modelos^{iv}.

Nesse cenário, justifica-se entender melhor as razões pelas quais os sistemas de remuneração variável estão apresentando, em outros países, resultados aquém do desejado. O estudo também se justifica na medida em que a recente implantação de modelos dessa natureza na administração pública nacional não deveria repetir erros já observados na experiência internacional. Assim sendo, o presente artigo objetiva sistematizar o debate atual sobre o tema, à luz da literatura sobre remuneração variável, da experiência internacional e do conhecimento disponível a respeito do contexto brasileiro.



Como estratégia metodológica, utilizou-se a revisão da literatura com foco em dois objetivos: a) analisar estudos que sistematizam os principais argumentos teóricos que explicam fracasso ou sucesso da implantação de modelos de incentivo no setor público – nesse ponto, destacam-se os trabalhos de Burgess e Ratto (2003) e Weibel *et al* (2010) e b) analisar resultados de pesquisas empíricas que buscaram investigar casos concretos de implementação de modelos de *PRP* – a este respeito, destacam-se os estudos de Marsden (2004), OCDE (2005) e Perry *et al* (2009).

Pode-se dizer que a questão central que norteou o trabalho foi: quais são as práticas que terão mais chances de conduzir um sistema de remuneração variável a gerar bons resultados no serviço público brasileiro?

2 A INEFICÁCIA DOS SISTEMAS DE REMUNERAÇÃO VARIÁVEL NO SETOR PÚBLICO

O aspecto mais debatido na produção científica mundial a respeito de programas de remuneração variável no setor público tem sido sua efetividade. Parece óbvio que implantar um sistema de remuneração variável vinculado ao desempenho seja positivo, moderno e eficaz. Entretanto, pesquisas realizadas nos países da OCDE apontam que a remuneração variável no setor público fracassa ou tem sucesso muito limitado (OCDE, 2005a; Perry *et al*, 2009; Bowman, 2010; Weibel *et al* 2010).

A OCDE (2005b) investigou modelagens bem e mal sucedidas de remuneração variável na área pública de 14 países desenvolvidos. Sua conclusão foi que a *PRP* motiva apenas uma pequena parcela dos funcionários, enquanto a grande maioria não a vê como um incentivo para um melhor desempenho. Extensas pesquisas empíricas conduzidas no Reino Unido e nos Estados Unidos mostraram que, apesar do apoio à ideia de vincular a remuneração ao desempenho, apenas um pequeno percentual dos empregados acredita que ela os induz a produzir acima dos requisitos do trabalho. Em muitos casos, ocorreu um desestímulo à cooperação. Muitos servidores públicos, particularmente aqueles em funções não gerenciais, consideram o valor do salário-base e sua comparação com os valores de mercado muito mais importantes do que os acréscimos salariais vinculados ao desempenho.



A natureza e o conteúdo do trabalho e as perspectivas de desenvolvimento na carreira são considerados, por esses servidores, como as verdadeiras fontes de incentivo. A remuneração variável geralmente não motiva a maioria dos funcionários, independente de sua configuração (OCDE, 2005b).

Perry, Engbergs e Jun (2009) analisaram as conclusões de 57 estudos publicados entre 1977 e 2008 sobre a implantação de sistemas de remuneração variável no setor público em diversos países. Dentre as constatações, foi destacado que “a remuneração variável por desempenho no setor público falha em sua promessa”, pois não se apresenta como um incentivo para a maioria dos colaboradores (PERRY *et al.*, 2009, p. 43). Na percepção dos funcionários, a PRP não promoveu uma motivação adicional. Complementando, os autores analisaram, desses estudos, os 14 trabalhos julgados de melhor qualidade e encontraram resultados contraditórios. Quatro são claramente negativos, outros cinco não permitem tirar qualquer conclusão e cinco são favoráveis à remuneração variável. Estudos mais recentes são ainda mais pessimistas. Bowman (2010) revisa os resultados de mais de vinte anos de uso da remuneração variável no governo federal americano. O autor argumenta que o desempenho de programas de remuneração variável é, no mínimo, decepcionante em relação às expectativas. O resultado da implantação é, muitas vezes, contraprodutivo. Dois livros recentemente publicados sobre a reforma do serviço civil – Bilmes e Gould (2009)^v e Donahue (2008)^{vi} – rejeitam a ideia de remuneração variável nos governos. Segundo Bowman (2010), muitos estudos sugerem que os indivíduos não querem acreditar que trabalham apenas por dinheiro. Isso vale especialmente para os servidores públicos. Eles podem até se sentir ofendidos quando são tratados como se pudessem ser manipulados por incentivos monetários. Um argumento semelhante ao de Bowman (2010) é defendido por Weibel, Rost e Osterloh (2010). Para estes, a remuneração variável, em geral, destrói a motivação intrínseca,^{vii} levando, assim, a uma queda no desempenho. Weibel *et al* (2010) propõem a suspensão da implantação da remuneração variável no setor público.

Importantes estudos (OCDE, 2005; Perry *et al* 2009; Marsden, 2010; Burgess e Ratto, 2003) enfatizam que as limitações dos modelos de remuneração variável no setor público são sérias, recorrentes e estão relacionadas às más condições institucionais, estruturais, ambientais e de implementação.



Por que, então, a *PRP* fracassa na maior parte dos casos? E por que ela, às vezes, tem efeitos positivos? Algumas dessas questões serão exploradas a seguir.

3 A VISÃO DOS ECONOMISTAS: A REMUNERAÇÃO VARIÁVEL SOB A ÓTICA DA ESCOLHA RACIONAL E DA RELAÇÃO AGENTE X PRINCIPAL

Estudos publicados, principalmente no campo da Economia, argumentam que os problemas de ineficácia da remuneração variável no setor público estão relacionados a esquemas de incentivo modelados e administrados incorretamente. Weibel *et al* (2010) afirmam que esses estudos baseiam-se na teoria da escolha racional, do indivíduo autointeressado, egoísta e extrinsecamente motivado^{viii}. Segundo os autores dessa vertente, em situações adequadas a *PRP* geraria, necessariamente, aumento no desempenho das pessoas. Entretanto, existiriam problemas típicos da relação *agente x principal* e características estruturais da administração pública que levariam a incentivos subótimos. O foco dos pesquisadores é, então, compreender essas situações, estudar formas adequadas de modelagem e implementação e possíveis soluções para esses problemas.

Essa ótica enxerga a *PRP* a partir da relação *agente x principal*. Nessa relação, um ator (*principal*) delega a outro ator (*agente*) a realização de determinada atividade. A relação fica problemática na medida em que *principal* e *agente* não compartilham os mesmos objetivos, o que possibilita a esses últimos atuar contrariamente aos interesses desejados. Podem-se enxergar os servidores públicos como *agentes* de cidadãos, políticos e lideranças burocráticas (*principais*). O *principal*, no exercício de suas atribuições e na busca de seu interesse, pode exigir maior produtividade dos servidores. Estes não necessariamente compartilham dessa vontade e podem se negar ao pretendido desempenho superior. O problema se agrava quando o comportamento ou o desempenho do *agente* é difícil de ser medido e o *principal* tem informação incompleta, insuficiente, para avaliar quão bem o agente está atuando no exercício de suas funções (EISENHARDT, 1989).



3.1 As consequências das múltiplas tarefas no sistema de incentivos

Segundo Burgess e Ratto (2003), características típicas do setor público dificultam a implantação de sistemas de incentivos. A existência de múltiplas tarefas desempenhadas pelos *agentes*, por si só, já complica a estrutura de incentivos. Se as ações forem substituíveis entre si (no sentido de que mais tempo numa atividade significa menos tempo em outra), o uso de poderosos sistemas de incentivo pode gerar efeitos indesejados nos resultados globais. Segundo MacDonald e Marx (2001)^{ix}, diante da existência de atividades substitutas, os *agentes* irão privilegiar as tarefas menos difíceis, enquanto o *principal* desejará que eles realizem todas as atividades. Os autores afirmam que, se o *principal* não tem certeza sobre as preferências de seus *agentes*, estabelecer recompensas por desempenho a tarefas individuais pode ser subótimo, já que pode induzir os empregados a focar em tarefas mais fáceis.

Uma possível solução seria fazer com que todas as atividades importantes fossem mensuradas de forma separada, com metas específicas. A cada meta atribuir-se-ia uma recompensa ou uma parcela distinta da recompensa. Quanto mais metas fossem atingidas, maior seria a premiação auferida. Novamente o risco de múltiplas tarefas existe. O peso da recompensa a cada tarefa deve, então, ser cuidadosamente calculado em função da dificuldade de executá-la e de sua importância relativa face às prioridades da organização.

3.2 O problema dos múltiplos *principais*

Uma característica-chave do setor público é que os *agentes* (servidores públicos) trabalham para diversos *principais* (cidadãos, lideranças políticas, altas lideranças da burocracia, gerência intermediária da burocracia). Nessas circunstâncias, estabelecer incentivos adequados é mais complicado, uma vez que esses *principais* estão interessados em apenas alguns aspectos dos resultados e, ainda, por vezes, os interesses dos diversos *principais* não estão alinhados.



O argumento elaborado por Bernheim e Whinston (1986)^x é que, nessas condições, cada *principal* vai oferecer mais incentivos positivos aos elementos em que está interessado e incentivos negativos aos demais, enquanto os *agentes* vão acabar privilegiando aqueles que oferecerem incentivos maiores, deixando de lado outros *principais* e outras tarefas. Uma possível solução é tentar negociar com os diversos *principais* para formalizar os objetivos e metas, deixando-os claros para os *agentes*.

3.3 Dificuldades na mensuração de resultados no setor público

Segundo Burgess e Ratto (2003), alguns tipos de tarefas no setor público são particularmente difíceis de serem mensuradas e recompensadas. Isso ocorre por duas razões: a) na administração pública, parte dos servidores é tomadora de decisão em diversas atividades, tais como as dos policiais, fiscais de renda e assistentes sociais e b) os servidores trabalham para organizações que não têm uma meta única, clara e evidente. Para os autores, as duas características combinadas tornam mais difícil o incentivo e o monitoramento desses indivíduos.

Considerando a dificuldade em se mensurar resultados finais, torna-se ainda mais importante monitorar o desempenho durante a execução das atividades, mas novamente, características típicas de organizações públicas complicam essa tarefa. Wilson (1989) analisou diversas organizações do governo dos Estados Unidos e as classificou em relação à possibilidade de mensurar os meios que os funcionários utilizam e os fins (resultados) que elas perseguem. Nessa classificação, surgem organizações nas quais nem os resultados nem os meios são fáceis de medir^{xi}. Nelas, os burocratas têm o controle da distribuição de bens e serviços para os clientes e suas decisões dependem de fatores ou variáveis que não são facilmente observados por seus superiores. Policiais são o exemplo típico: a decisão de prender uma pessoa é baseada na suspeita imediata de culpa, o que não é observável por seus superiores. E a decisão de transferir um bem ou prestar um serviço não pode ser baseada num preço pago pelo cliente, o que seria facilmente observável. Nessas organizações, em que nem o esforço do agente nem o resultado entregue são facilmente observáveis, a mensuração do desempenho é desafio e um problema recorrente.



Burgess e Ratto (2003) argumentam que, nessas situações, as informações sobre desempenho estão geralmente disponíveis somente de forma mais agregada. Os resultados são produzidos por indivíduos, mas são mensuráveis tendo por referência o grupo de indivíduos (unidade gerencial). Assim, o foco em equipes é particularmente relevante como solução para mensuração de desempenho no setor público.

3.4 O trabalho em equipe e sua relação com incentivos

Holmström (1982)^{xii} argumenta que, em uma situação em que os membros de uma equipe dependem uns dos outros para a produção dos resultados, surge o problema do “carona” (*free rider*). Esse problema fica mais grave quanto maior for a organização. Uma recompensa ótima, nessa situação, depende de quanto o resultado é fácil de medir e também depende do tamanho da equipe. Quanto maior for a dificuldade em medir os resultados, maior e mais complexa será a concepção de um sistema ótimo de incentivos. O problema do *free-rider* é a explicação mais comum da Economia para a dificuldade em se ter sucesso com sistemas de recompensas por equipes (Burgess e Ratto, 2003). Ainda segundo esta visão, no trabalho em equipe, uma situação que pode estimular o desempenho é o monitoramento pelos pares (colegas de trabalho). Vincular recompensas ao desempenho do grupo estimula esse monitoramento e, conseqüentemente, reduz a prática do *free-rider*. Kendel e Lazear (1992)^{xiii} mostram que um maior monitoramento pelos pares pode induzir a um maior esforço dos indivíduos caso o risco de ser pego “fazendo corpo mole” seja maior. Isso tem uma implicação no tamanho das equipes, uma vez que em equipes muito grandes fica mais difícil o monitoramento pelos pares. Na análise de Holmström (1982), a equipe é definida por ser uma unidade de produção, na qual seus membros contribuem para um mesmo resultado.



Um importante debate a respeito da modelagem de sistemas de incentivo ocorre entre os defensores de avaliações baseadas no indivíduo e avaliações baseadas em equipes. Gehardt (2009) aponta que, quanto ao nível de mensuração do desempenho, os modelos de remuneração variável se dividem em individuais, coletivos ou híbridos (em que a remuneração baseia-se parte no desempenho individual e parte no desempenho coletivo). Embora a visão econômica apresente riscos envolvidos na utilização de modelos coletivos, eles estão crescentemente ganhando força nas experiências de *PRP* nos governos. Os modelos focados em indivíduos, embora possam promover forte incentivo em função da ligação direta desempenho individual-premiação, também possuem aspectos negativos, principalmente vinculados à cooperação. Gehardt (2009) argumenta que o uso de modelos de incentivo individuais pode fomentar a desagregação e dificultar o trabalho em grupo, na medida em que cada servidor será avaliado e recompensado individualmente e o resultado coletivo do trabalho pode deixar de ser prioridade. O estudos da OCDE (2005a, 2005b) e de Perry *et al* (2009) concluem que modelagens focadas em equipe parecem ter melhores resultados do que esquemas baseados na avaliação individual de desempenho.

Uma das principais consequências do relatório Makinson (2000)^{xiv}, que sugeriu modelagens de incentivos para o serviço público britânico, foi o surgimento de sistemas de remuneração variável baseados em equipes. Essas equipes variavam desde 100 funcionários até milhares de empregados de divisões inteiras. Burgess e Ratto (2003) argumentam que uma definição clara da equipe é muito importante para a concepção exitosa de um sistema de incentivos. Nesse sentido, equipes podem ser definidas em função do processo de produção ou, então, ser “forjadas artificialmente”, no sentido de proporcionarem um estímulo para a cooperação entre unidades distintas. Deve haver uma racionalidade na definição da equipe e isso deve ser estudado caso a caso. Por exemplo, se o objetivo for gerar incentivo e controle pelos pares (colegas de trabalho), evitando assim o *free-rider*, a concepção da equipe deve considerar esse aspecto, especialmente em função do tamanho do grupo, devendo esse ser relativamente pequeno.



4 AS INTERFERÊNCIAS DA QUESTÃO PSICOLÓGICA NA REMUNERAÇÃO VARIÁVEL

Visões mais ligadas à Psicologia enxergam as causas do fracasso de sistemas de *PRP* não em incentivos subótimos, mas sim na motivação dos empregados. Segundo Weibel *et al* (2010), as teorias econômicas baseadas no autointeresse não possuem uma estrutura analítica suficiente para analisar a motivação dos empregados, especialmente empregados do serviço público. O uso da remuneração variável geraria efeitos adversos nos servidores públicos, muitas vezes reduzindo sua motivação.

As modernas teorias psicológicas fundamentam-se na ideia de que existem dois componentes na motivação: a motivação intrínseca e extrínseca. Enxergar o peso desses dois componentes na motivação dos indivíduos parece ser fundamental para a compreensão do impacto da remuneração variável no desempenho de cada profissional. Segundo Weibel *et al* (2010), no serviço público os funcionários têm, em geral, motivação intrínseca significativa, realizando tarefas em função do senso de dever, lealdade e prazer, ou seja, realizam as atividades porque acreditam nelas e, ao fazê-lo, têm a sensação de que estão cumprindo seu dever. Essa motivação intrínseca, em certas condições, pode ser reduzida ao ser introduzida a remuneração variável. Dar a alguém incentivos financeiros para realizar tarefas que já seriam feitas por prazer reduz a motivação, na medida em que a pessoa passa a enxergar a tarefa como algo controlado por incentivos externos e não por um prazer, por uma vontade interna. Portanto, esses incentivos financeiros podem produzir custos ocultos e, assim, reduzir o desempenho (WEIBEL *et al*, 2010). Esse efeito da redução ou neutralização da motivação intrínseca em função da existência de recompensas extrínsecas é genericamente conhecido na literatura como efeito deslocamento ou expulsão (*crowding-out effect*). Em outras palavras, o aumento motivação extrínseca por meio de mecanismos externos (recompensas) provoca o “deslocamento” ou a “expulsão” da motivação intrínseca. É atribuída a este efeito boa parte das limitações motivacionais da remuneração variável.



4. 1 O efeito *crowding-out*^{xv}

Diversos autores têm buscado compreender o problema do efeito *crowding-out*. Osterloh e Frey (2002) sintetizam argumentos teóricos e resultados de pesquisas empíricas sobre o assunto. Duas visões existem a respeito desse efeito.

Segundo a visão da *teoria da avaliação cognitiva*, o referido efeito faz com que a motivação intrínseca seja substituída pela intervenção externa, o que é percebido como uma restrição à autonomia do indivíduo. O indivíduo em questão não mais se sente responsável por determinada tarefa, já que a tarefa está sendo “controlada” e incentivada pelo dinheiro, pela premiação variável. A tarefa passa a ser orientada não mais pelo prazer, mas pelo dinheiro. O indivíduo passa, então, a atribuir a responsabilidade da tarefa para quem está pagando por ela, isentando a si próprio de investir energia em sua realização.

Já a *teoria dos contratos psicológicos* argumenta que cada relação de trabalho inclui um aspecto extrinsecamente motivado (dinheiro) e um aspecto relacional entre as duas partes. Caso a parte relacional do contrato seja quebrada, a boa-fé recíproca é colocada em xeque. Evidências empíricas demonstram que, quando isso ocorre, as partes no contrato percebem que a realização da tarefa foi transformada numa simples relação comercial. Por exemplo, quando um supervisor cumprimenta um empregado por um grande esforço com um presente simbólico (flores, por exemplo), a motivação intrínseca desse empregado tende a aumentar porque ele sente que seu esforço é valorizado. Entretanto, se por algum motivo, esse empregado percebe que o gesto do superior serve somente a um objetivo instrumental, sua motivação intrínseca é afetada negativamente. As flores passam a ser percebidas como controladoras e a relação é interpretada como comercial, reduzindo a motivação (OSTERLOH e FREY, 2002).

Diversas análises empíricas têm sido realizadas a respeito do *crowding-out effect*. Uma das mais relevantes (Eisenberger e Cameron, 1996)^{xvi} analisou um total de 59 artigos produzidos entre 1971 e 1997 e concluiu que recompensas reduzem a motivação intrínseca para atividades consideradas interessantes (aquelas que os experimentos mostraram ser intrinsecamente orientadas) de uma maneira altamente



significante e bastante confiável. Osterloh e Frey (2002) argumentam, portanto, que não há dúvidas de que o *crowding-out effect* existe e é um fenômeno significativo sob certas condições. Assim, é necessário calcular o resultado líquido entre o efeito-premiação (decorrente da recompensa) e subtrair o efeito *crowding-out*, para avaliar de fato o impacto da remuneração variável sobre a motivação.

4. 2 A comparação entre estímulos intrínsecos e extrínsecos

A visão da Psicologia propõe, portanto, que a remuneração variável reduz o desempenho no caso de tarefas interessantes. Em oposição, a visão da Economia argumenta que a remuneração variável aumenta o desempenho independentemente do tipo da tarefa, quando o sistema de incentivos está modelado e implementado corretamente.

Novos estudos publicados por Weibel *et al* (2010) iluminam essa aparente controvérsia. Os autores revisaram conclusões de 46 estudos publicados em revistas acadêmicas das áreas de Economia e Psicologia. Os estudos foram classificados na medida em que se referiam a atividades interessantes e não interessantes. Os autores concluíram que a remuneração variável aumenta significativamente o desempenho no caso de atividades não interessantes, enquanto no caso de atividades interessantes ela reduz o desempenho. No estudo, não foram encontradas diferenças significativas entre os estudos publicados em revistas de Economia e Psicologia. Assim, é possível articular as duas visões (econômica e psicológica) em uma conclusão convergente. A Economia argumenta que boa parte dos problemas da remuneração variável está relacionada a incentivos modelados inadequadamente. A visão da Psicologia complementa esse raciocínio acrescentando um aspecto: *PRP* funciona bem para atividades não interessantes e tem sérias limitações para atividades interessantes, podendo, nesses casos, até reduzir o desempenho do funcionário.

Essas conclusões têm importantes consequências para a modelagem de incentivos no setor público. O estudo da OCDE (2005a) mostrou que os incentivos variáveis tendem a ser de, no máximo, 10% da remuneração para o nível não gerencial. Como consequência, o efeito-premiação é pequeno no serviço público^{xvii}.



O efeito *crowding-out*, contudo, é alto, já que o conteúdo do trabalho e a motivação intrínseca parecem ser importantes elementos de incentivo no serviço público, o que é confirmado por uma série de autores^{xviii}. Um pequeno efeito-premiação somado a um grande efeito *crowding-out* resulta em uma queda de desempenho, especialmente para tarefas interessantes.

Para Weibel *et al* (2010), essa realidade sintetiza a maior parte das causas do fracasso da remuneração variável no setor público. Nesse ambiente, servidores de nível operacional são mais propensos a considerarem seus trabalhos menos interessantes do que os gerentes^{xix} e, assim, são bons candidatos para a remuneração variável. Já para os gerentes, a *PRP* seria uma estratégia arriscada e potencialmente negativa, já que a função gerencial tende a ser interessante em razão do desafio e da complexidade da tarefa. Essas afirmações teóricas parecem estar de acordo com estudos empíricos. Perry *et al* (2009) concluem, após avaliar a efetividade das experiências de *PRP*, que elas parecem ter mais sucesso nos níveis operacionais, onde as tarefas são menos ambíguas e os resultados mais concretos e mensuráveis, contradizendo a premissa de que seriam mais efetivas nos níveis gerenciais.

5 EM BUSCA DO IMPACTO POSITIVO: OUTRAS CONDIÇÕES CRÍTICAS DE IMPLEMENTAÇÃO

A maioria dos estudos enfatiza, porém, que a remuneração variável no setor público pode ter efeitos positivos (OCDE, 2005; Perry *et al* 2009; Marsden, 2010; Burgess e Ratto, 2003). O modelo não é um simples fracasso. Suas limitações, embora sérias e recorrentes, podem ser enfrentadas ou minimizadas e resultados positivos podem ser obtidos.

Segundo Marsden (2010), embora a remuneração variável possa ter efeitos perversos sobre a motivação em algumas condições, existem contribuições para a melhoria do desempenho das organizações. A mensuração do desempenho e a definição de metas (que geralmente são fortalecidas com a implantação da *PRP*) têm contribuído para um melhor desempenho. O autor afirma que a implantação da remuneração variável tem incentivado a renegociação de



prioridades e padrões de desempenho entre empregados e chefia. Uma vez que metas e objetivos organizacionais são a base de cálculo da parcela variável, torna-se necessário que eles sejam esclarecidos, comunicados, negociados e repactuados com os empregados. A relação contratual entre chefe e subordinado passa a ser regularmente rediscutida e favorece a convergência das metas individuais e organizacionais.

Os estudos reforçam uma importante constatação: discutir a relação entre remuneração variável e melhoria do desempenho não implica, somente, em verificar possível aumento no esforço dos funcionários. Há de se verificar, também, em que grau esse esforço foi redirecionado aos objetivos desejados (Gerhart, 2009). O simples redirecionamento do esforço (mesmo que não haja aumento dele) em direção às prioridades da organização pode gerar melhoria do desempenho. Mesmo que a *PRP* não gere mais esforço, ela pode induzir a um esforço de melhor qualidade, ou seja, pode melhorar o alinhamento entre indivíduo e organização. Essas observações são coerentes com importantes estudos publicados recentemente. Os trabalhos de Perry *et al* (2009) e OCDE (2005a, 2005b) concluíram que a *PRP* pode melhorar o desempenho, em geral, não por via da motivação. Os bons resultados são decorrentes de efeitos derivados como o alinhamento de esforços em torno de prioridades, mensuração e avaliação do desempenho, melhor tomada de decisão e maior cooperação quando as metas são coletivas.

A literatura aponta, entretanto, que esses efeitos positivos ocorrem quando há boas condições de implementação. Mas estas condições parecem presentes em poucas experiências investigadas. Uma vez que grande parte dos autores mostra-se reticente e pessimista quanto aos resultados da remuneração variável no serviço público, é necessário aprimorar a modelagem e os processos de implementação da remuneração variável para fortalecer seus aspectos positivos. A seguir, serão discutidos outros aspectos relevantes de modelagem e implementação.



5.1 Primeiros passos na introdução de sistemas de *PRP*

Kerr (2004) afirmou que para se ter uma gestão efetiva, o estabelecimento das recompensas deve ser a terceira coisa com o que se preocupar. Mensurar o desempenho deve vir em segundo lugar e tanto as recompensas quanto a mensuração devem estar subordinadas à definição clara e precisa sobre o que, de fato, deve ser feito. O primeiro passo, portanto deve ser a construção de um plano estratégico para a organização. Ele pode estar em uma folha de papel com as dez prioridades para o ano ou em um mapa estratégico elaborado com o apoio de uma boa consultoria. Ainda segundo o autor, o mais interessante desse princípio é que ele, por mais senso comum e autoevidente que seja, é violado sistematicamente. Kerr (2004) ensina que estabelecer indicadores de desempenho e metas para verificar o cumprimento (ou não) das prioridades definidas pela organização deve vir antes de se pensar na implantação de um sistema de *PRP*. A ausência de um plano estratégico com metas organizacionais anteriores à introdução de sistemas de incentivo pode levar a metas criadas de qualquer maneira, apenas para a implantação da *PRP*, desconectadas de um processo maior, estipuladas apenas para setores (ou carreiras) específicos da organização e direcionadas para objetivos nebulosos (já que não se discutiram as prioridades e a estratégia para a organização como um todo). Assim, surgem, naturalmente, situações como a descrita por Kerr (1975), ou seja, a organização pode estar recompensando coisas erradas e, inclusive, aquilo que deseja evitar.

5.2 Definição dos indicadores de desempenho

Segundo Pacheco (2009) diversos autores têm discutido a questão de mensurar os *produtos/serviços* ou *impactos*. Entende-se *produtos/serviços* como aqueles oferecidos ou prestados em nome do governo pelos ministérios/secretarias a indivíduos ou a organizações externas (Trosa, 2001). São conhecidos na literatura como *outputs*. Os *produtos/serviços* são diretamente vinculado às políticas públicas, como por exemplo o número de atendimentos preventivos nos postos de saúde. Já os *impactos* – também chamados de *outcomes* – são as mudanças efetivas desejadas pela sociedade em decorrência das políticas públicas, como por exemplo a redução da mortalidade infantil de determinada população.



Os *produtos/serviços* são muito importantes para avaliar o resultado da política pública de forma mais específica e concreta, estabelecendo relação entre processos e resultados. Existem argumentos clássicos: os defensores dos *produtos/serviços* argumentam que eles são mais facilmente mensuráveis, são consequência direta da política pública e, portanto, mensuram melhor o desempenho. Os defensores dos *impactos* argumentam que são estes que medem, de fato, se a política está funcionando – embora apenas sejam observáveis em médio/longo prazo.

Trosa (2001) apresenta uma solução pragmática: *produtos/serviços* e *impactos* são, ambos, importantes e respondem a perguntas distintas. Para a autora, a mensuração dos *produtos/serviços* permite conhecer o que é efetivamente produzido com os recursos públicos e os *impactos* permitem indagações sobre a eficácia e utilidade daquilo que é produzido. Os governos devem começar pelos *produtos/serviços*, cuja mensuração é mais fácil, e ir evoluindo em direção aos *impactos*, por meio da construção da cadeia lógica que liga as ações aos objetivos visados, relacionando impactos, resultados intermediários e ações.

Para Behn (2003, 2004a), não basta discutir a medição de *produtos/serviços* ou *impactos*. Deve-se explicitar qual o propósito com a mensuração, pois diversos objetivos requerem diferentes medidas. Segundo o autor, para motivar as pessoas, a organização precisa de medidas praticamente em tempo real, pois só tem sentido a recompensa caso seja possível monitorar os resultados a tempo de corrigir rumos. Behn defende enfaticamente a mensuração de *produtos/serviços*, especialmente quando o objetivo é motivar. Portanto, quando se fala em remuneração variável por desempenho, a literatura nos esclarece que o foco em medidas de *produtos/serviços* é mais eficaz, pois gera condições efetivas de corrigir rumos e também gera a percepção, nos servidores, de que basta modificar o comportamento para melhorar os resultados, já que esses resultados são consequência direta da ação da organização.



Segundo Pacheco (2010^{xx}), parece haver, no Brasil, uma tendência a supervalorizar os *impactos*. Fala-se cada vez mais em *impactos*, como se eles representassem a mais moderna face da gestão por resultados no serviço público. Entretanto, embora sejam medidas importantes e que devem ser mensuradas, restringir-se aos *impactos* traz sérias limitações. Eles podem demorar muito tempo (às vezes muitos anos) para manifestar o resultado de ações. Os *impactos* também são influenciados por diversos fatores. Por exemplo, a melhoria das condições de saúde da população não depende somente do número de atendimentos preventivos. Há também influências do padrão de saneamento, do nível de educação e higiene e de uma série de outros fatores. Embora a mensuração desses *impactos* seja importante e necessária para uma série de objetivos, a utilização deles para sistemas de *PRP* deve ser bastante reduzida.

5.3 O papel da dificuldade e do volume das metas no desempenho

Locke e Latham (2002) afirmam que metas difíceis levam a melhores resultados. Foi encontrada uma correlação positiva linear, fortemente significativa, de que as metas mais difíceis (na percepção de quem deve cumpri-las) levam a maiores níveis de esforço e desempenho. Segundo os autores, essa relação entre metas difíceis e desempenho foi comprovada por 35 anos de pesquisas e verificada em mais de 100 diferentes tarefas envolvendo 40 mil participantes em 8 países, tanto em laboratório quanto em estudos de campo. Os resultados são aplicáveis a indivíduos e grupos (LOCKE e LATHAM, 2002). Os autores também compararam os efeitos da definição de metas difíceis e específicas à simples utilização do incentivo moral “faça o seu melhor”. Os resultados mostram que metas difíceis, específicas e claramente definidas levam a um desempenho superior do que simples incentivo moral verbal.

Outro ponto importante é que metas em excesso levam a uma “sobrecarga cognitiva”. A não ser que a maior parte delas possa ser delegada, um gerente sozinho, provavelmente, tem condições de gerenciar algo entre três e sete metas, dependendo de sua complexidade e de quanto tempo elas demandam para sua consecução (LOCKE, 2004). Os autores também argumentam que, para que as



metas sejam efetivas, as pessoas precisam de *feedbacks* periódicos para revelar a evolução do seu desempenho. Se elas não souberem de que forma estão desempenhando sua função, será praticamente impossível ajustar ou redirecionar o esforço e as estratégias em direção à meta. Este é mais um argumento a favor dos *produtos/serviços*, em detrimento dos *impactos*, para subsidiar sistemas de incentivo.

5.4 Os riscos associados ao fenômeno do *gaming* em sistemas de *PRP*

A palavra *gaming* se refere à situação em que os controlados aprendem “a regra do jogo” e passam a “jogar” em busca do seu interesse, mesmo que isso vá de encontro aos objetivos do sistema. Trata-se de uma manipulação e mau uso do sistema, especialmente por parte dos controlados (*agentes*). Qualquer modelo de incentivo que se baseie na avaliação de indicadores e metas está sujeito a esse fenômeno, o que representa, assim, uma limitação e um risco para os sistemas de remuneração variável.

A literatura está recheada de exemplos desse fenômeno. Hood (2006) mostra que, na Inglaterra, houve situações em que foi solicitado a pacientes que aguardassem dentro das ambulâncias (evitando que chegassem à recepção) até que o hospital tivesse certeza de que eles poderiam ser atendidos dentro da meta de 4 horas de espera. Observaram-se, também, professores treinando alunos especificamente para o teste que avalia o desempenho da escola, esquecendo qualquer outro conteúdo ou disciplina que não fossem aqueles da prova; ainda, há relatos de que alunos fracos são “deixados de lado”, na expectativa de focar a atenção naqueles que vão melhorar o desempenho da escola no teste^{xxi}.

Incentivos perversos geralmente aparecem quando o trabalho exige uma série de tarefas, mas somente algumas são mensuradas e recompensadas. Neste caso, o trabalhador concentra esforços somente nas que são recompensadas, em detrimento dos objetivos organizacionais. Robert Behn (2007) alerta os gestores públicos a este respeito ao afirmar que poucas medidas concentram a atenção das pessoas, o que é uma vantagem óbvia e, ao mesmo tempo, uma desvantagem. Para o autor, o que não é medido não é feito e, portanto, os gestores devem avaliar cuidadosamente o que deve ser estabelecido como medida e, especialmente, quais medidas devem ser a base do sistema de incentivo.



Segundo Hood (2006), especialistas identificaram no mínimo três tipos de *gaming* e comportamentos oportunistas em torno de metas. O mais conhecido ocorre quando os controlados (*agentes*) percebem que as próximas metas serão influenciadas pelo maior desempenho obtido no passado (*ratchet effect* ou efeito bola de neve). Assim, eles passam a acreditar que se trabalharem muito durante o ano irão prejudicar a si próprios, já que uma meta ainda maior lhes será imposta no próximo ano. Consequentemente, os *agentes* tendem a reduzir a produtividade no período corrente para ficarem mais confortáveis no futuro. Um segundo tipo é conhecido como efeito do limite mínimo ou “nivelamento por baixo” (*threshold effect*). Ele ocorre quando metas iguais são impostas a todas as unidades do sistema, fazendo com que não haja incentivos para a excelência e, ainda, com que aqueles que têm melhor desempenho sejam encorajados a reduzir a quantidade e qualidade de seus serviços em direção ao nível mínimo definido pela meta. Um terceiro tipo de *gaming* consiste na distorção dos objetivos – “*hitting the target and missing the point*” “atingir o alvo mas não o sentido” - como, por exemplo, situações em que tempos de resposta são reduzidos com perda da qualidade de atendimento. Nessas condições, o processo de definição de metas pode se assemelhar a um jogo entre *agente* e *principal*, em que ganha quem for mais esperto. E o objetivo de melhor desempenho se perde neste jogo.

Na concepção e implementação de um sistema de remuneração variável, mais importante do que tentar reduzir o *gaming* depois de identificada sua existência, é evitar criar incentivos para que ele venha a surgir. A possibilidade de ocorrer o *gaming* está relacionada a dois aspectos: a pressão exercida nos indivíduos em função do sistema de metas, por um lado, e a existência de mecanismos *anti-gaming*, por outro.

A existência de remuneração variável atrelada à avaliação dos resultados ou a um sistema de monitoramento de metas gera maior pressão e maior incentivo para que as pessoas pratiquem o *gaming*. Uma situação típica ocorre quando há forte cobrança de metas pela liderança, como no caso do inglês na gestão de Tony Blair (em que gestores sofriam pesada cobrança executiva^{xxii} e poderiam ser



demitidos em função de resultados ruins). Nesse sentido, o valor ou o peso monetário da remuneração variável faz diferença. Segundo a OCDE (2005b), o valor monetário da *PRP* no setor público tem ficado, nos países desenvolvidos, até o limite de 10% do salário, para servidores, e de 20% para o nível gerencial. Não ultrapassar esse limite parece ser importante para evitar o “vale-tudo” na busca de resultados, o que incentivaria a prática de *gaming*.

Mecanismos *anti-gaming* podem minimizar a ocorrência desse fenômeno. Hood (2006) cita a definição de especificações detalhadas em relação aos indicadores e metas, à realização de auditorias e à punição exemplar de controlados mal-intencionados. Para Locke (2004), uma forma adequada à prevenção desse tipo de comportamento é fazer com que regras de conduta, normas éticas e padrões de comportamento sejam claramente comunicados e sistematicamente reforçados pela liderança. Outras medidas são possíveis para reduzir o efeito bola de neve. O *principal* pode buscar meios de aumentar o conhecimento sobre a execução da tarefa, reduzindo a assimetria de informações e conhecendo mais sobre o nível de esforço despendido na produção. Além disso, esse *principal* pode comparar o desempenho de sua unidade de produção com o de outras similares na mesma organização ou em outras organizações, o chamado *benchmarking*.

A definição de metas pode, por si só, minimizar o *gaming*. A pactuação de resultados pode ser feita por “conjunto de indicadores”, buscando contemplar, nesses indicadores, quantidade e qualidade, gerando incentivos para evitar efeitos perversos. Metas de redução de tempo de espera de serviços, por exemplo, devem vir acompanhadas de indicadores de qualidade e satisfação desses serviços.

A aplicação desses mecanismos *anti-gaming* demanda, entretanto, análise, pesquisa, diálogo e conhecimento da política pública. A existência de uma unidade de inteligência composta por servidores qualificados, ligada diretamente ao *principal* e que o auxilie nos detalhes da negociação com o *agente* parece ser fundamental. Na relação *agente x principal*, solucionar o problema da assimetria de informação pode ser impossível, mas implementar mecanismos para minimizá-la parece necessário.



5.5 A cultura brasileira e sua influência sobre os resultados do sistema de *PRP*

Barbosa (1996) mostrou que tentativas de implementar sistemas de avaliação individual por mérito no Brasil foram feitas diversas vezes em nossa história e pressões sociais sempre levaram os modelos ao fracasso. Embora todos apoiem a lógica meritocrática, a prática social não a legitima. A autora argumenta que o valor de igualdade no Brasil é diferente do existente nos Estados Unidos. Lá, a ideia de igualdade significa o tratamento igual perante a lei, não necessariamente significa a busca de um estado substancialmente igualitário. A existência da diferença entre os indivíduos é reconhecida, legitimada e percebida como o resultado do diferencial de talento – aptidão inata –, que permite a alguns indivíduos realizar e praticar certas ações com muito melhor desempenho do que outros, em função de sua capacidade e desejo de realização. As diferenças são, assim, percebidas como inevitáveis e desejadas. A sociedade americana está pronta para admitir a igualdade jurídica e a desigualdade de fato, em função das diferenças de desempenho individual. Nesse contexto, o desempenho funciona como um mecanismo socialmente legítimo, que permite à sociedade diferenciar, avaliar, hierarquizar e premiar os indivíduos entre si.

A noção de igualdade no Brasil é diferente. Barbosa (1996) afirma que o desempenho é entendido mais como resultado do ambiente do que como esforço do indivíduo. A consequência disso é que produções individuais não são comparáveis, pois o produto de cada uma é visto como fruto de condições históricas subjetivas. Para a autora, os brasileiros atribuem um desempenho ruim à falta de oportunidades na vida, não legitimando o mérito enquanto fonte natural de diferenciação social – em uma frase: “no Brasil, desempenho não se avalia, se justifica”. Daí a síndrome da isonomia, as progressões automáticas para todos e o engessamento do serviço público, no qual diferentes categorias funcionais se encontram amarradas umas às outras, de forma que qualquer diferenciação, mesmo que baseada na diferença de funções, é vista como concessão de direitos que devem ser estendidos a todos, o que leva ao famoso efeito cascata. Na sociedade brasileira, o estabelecimento de graduações ou hierarquias é visto como a introdução de uma desigualdade que vai de encontro ao próprio objetivo do sistema. Em um universo como este, a luta pelo



reconhecimento do mérito individual é extremamente difícil e polêmica. Especialmente quando essa avaliação tem impactos financeiros, o problema se radicaliza. Mesmo quando há avaliações objetivas sobre diferenciação de desempenhos, no momento de eventuais distribuições financeiras a distribuição acaba sendo igualitária. O argumento é que, normalmente, como o dinheiro disponível é muito pouco, é melhor “dar um pouquinho para cada um. para todos receberem alguma coisa”. Por isso é que ou todos são avaliados positivamente, ou ninguém é avaliado. (BARBOSA, 1996).

As consequências dessa análise são impactantes para a modelagem e para a possibilidade de sucessos de sistemas de *PRP* no Brasil. Embora o argumento de Barbosa se volte especificamente à noção de avaliação de desempenho individual, qualquer modelo de incentivo vai se basear nessa parcela individual ou em uma avaliação coletiva para aferição da remuneração variável. A síndrome da isonomia e a busca de uma igualdade substantiva fazem com que, mesmo havendo diferença de desempenho, exista uma pressão social para que todos ganhem de forma igual. Isso leva a pressões adicionais no sistema de avaliação porque a cultura brasileira atribui a desigualdade de desempenho à falta de oportunidades na vida. Assim, não faz sentido dar uma nota diferente de 10, uma vez que cada um fez o que pôde. A implantação de sistemas de *PRP* no Brasil deve considerar esse aspecto cultural e, assim, prever mecanismos que possam tornar mais objetiva possível a diferenciação do desempenho. Modelos baseados em resultados mensurados de forma objetiva são, por esse motivo, mais adequados ao caso brasileiro do que modelos estruturados em avaliações subjetivas de desempenho.

5.6 Os efeitos da credibilidade e do senso de justiça

A imagem que os empregados constroem sobre o funcionamento do sistema de remuneração variável influencia o fracasso ou o sucesso do modelo. Perry *et al* (2009) concluíram que o sucesso da *PRP* depende da percepção, por parte dos empregados, de que o sistema é justo, transparente e não político.



O nível de confiança e a consistência do sistema de avaliação foram observados como fatores críticos para o sucesso do modelo. Se os empregados perceberem que as regras do sistema foram relativizadas, flexibilizadas ou manipuladas em benefício de alguns, o sistema cairá em descrédito. Os autores também argumentam que a credibilidade da liderança parece ter um papel importante para induzir os empregados a um senso de justiça em relação à *PRP*. Gehardt (2009) e Dahlström e Lapuente (2010) também reafirmam a importância de que os empregados tenham o sentimento de confiança e credibilidade em relação às regras, para a efetividade do modelo.

6 ESCOLHENDO MODELAGENS ADEQUADAS PARA SISTEMAS DE INCENTIVO NO CASO BRASILEIRO

As experiências investigadas nas diversas publicações aqui referenciadas e os argumentos teóricos propostos pelos autores indicam práticas que terão mais chances de conduzir um sistema de remuneração variável a gerar bons resultados no serviço público brasileiro. A seguir, descreve-se uma proposta preliminar dessas práticas, que podem e devem ser aprimoradas pela literatura gerencial brasileira.

Conforme foi possível observar na literatura, para que a *PRP* realmente contribua para a melhoria do desempenho, é necessário garantir que o modelo incentive o comportamento e os resultados na direção adequada. Metas criadas apenas para compor o cálculo variável da remuneração dificilmente são levadas a sério. A remuneração variável é, nas experiências exitosas, parte de um sistema mais amplo de gestão de resultados e metas, em que as informações do desempenho são monitoradas e utilizadas para a tomada de decisão no dia a dia. É nessas condições que o potencial do sistema é utilizado plenamente, já que os incentivos podem ser acompanhados e redirecionados à medida que prioridades específicas da organização forem identificadas. Assim, cabe esperar que a prática 1, a seguir, gere bons resultados no contexto brasileiro:



Prática 1: Uma primeira e indispensável etapa para a concepção de um sistema eficaz é a construção de uma agenda estratégica (com indicadores e metas) para toda a organização (e não para apenas partes dela).

Conforme apontado na literatura, é arriscado estruturar o modelo de *PRP* em torno de avaliações de comportamento que têm um grau maior de subjetividade. O motivo principal é o risco de tendência benevolente. Dessa forma, parece ser mais indicado estruturar a mensuração em torno de *produtos/serviços*. Eles são mais adequados para proporcionar redirecionamento de esforços em busca de resultados, uma vez que podem ser medidos praticamente em tempo real. Eles também são mais adequados para representar, de fato, o esforço empreendido na execução da política pública. Os *produtos/serviços* “enxergam” melhor e mais diretamente o desempenho, sendo mais úteis para a tomada de decisão e gestão do dia a dia. Estudos apontam que as pessoas precisam ter a sensação de que cabe a elas alcançar as metas para, assim, sentirem-se motivadas. Uma pequena parcela da composição variável pode ser reservada aos *impactos*, apenas para que eles exerçam a função de inspiradores e para que o exercício de repensar a relação *processos x resultados* seja constante. Assim, cabe esperar que a prática 2, a seguir, venha a gerar bons resultados no contexto brasileiro:

Prática 2: O modelo deve basear-se na avaliação de resultados objetivamente quantificáveis, exclusivamente. Os resultados devem privilegiar mais produtos/serviços e menos impactos.

Sistemas baseados em equipes têm sido apontados como mais eficazes no setor público, seja pela dificuldade em medir resultados no nível individual, seja porque fortalecem a cooperação. Não existe uma receita única para a definição da equipe. Deve-se avaliar, caso a caso, o que favorece mais o desempenho. A equipe deve ser composta por indivíduos que respondam pela produção de um único produto/serviço, ou seja, indivíduos que contribuam para um mesmo resultado. Equipes pequenas podem favorecer o controle pelos pares, se esse objetivo for relevante para o caso concreto. E, finalmente, equipes podem ser ampliadas, para que diferentes unidades persigam as mesmas metas, fortalecendo a cooperação. Assim, cabe esperar que a prática 3, a seguir, venha a gerar bons resultados:



Prática 3: O modelo deve basear-se em metas por equipe e em premiação por equipe. A composição e o tamanho da equipe devem ser estudados caso a caso e privilegiar dois critérios: unicidade da produção/serviço e possibilidade de controle pelos pares.

A construção de indicadores e metas de forma que eles orientem os comportamentos desejados não é trivial. Cada resultado requer um conjunto de indicadores para promover o incentivo na direção correta e evitar o *gaming*. Essa construção requer pesquisa, análise e conhecimento da política pública. Além disso, considerando a relação *agente x principal*, quanto mais informação puder ser levantada sobre *benchmarking*, melhor será a efetividade da relação e melhor será a definição das metas. Contudo, não parece crível que metas difíceis, que levam a melhores resultados, possam ser definidas sem uma análise detalhada do desempenho. É, portanto, indispensável, para a efetividade de modelos de *PRP*, o estabelecimento de uma unidade de inteligência, dotada de alta qualificação e ligada diretamente ao *principal*, com o propósito de coordenar o modelo e assessorar a liderança. Assim, cabe esperar que a prática 4, a seguir, venha a gerar bons resultados:

Prática 4: Uma unidade de inteligência deve ser constituída para negociar metas ousadas, reduzir a assimetria de informações e evitar o *gaming*.

Para minimizar o problema dos múltiplos *principais*, um processo de formalização daquilo que será a base para o cálculo da parcela variável parece importante. Quanto mais esse processo for formal, sistemático, discutido e negociado, melhor será o resultado final em termos de efetividade da *PRP*. Os estudos mostram, também, que a credibilidade do modelo perante os empregados é fator imprescindível para se obter sucesso. E essa credibilidade depende da percepção, por esses empregados, de que o sistema tem regras claras, é justo, transparente e não político. Assim, cabe esperar que a prática 5, a seguir, venha a gerar bons resultados:



Prática 5: É necessário um processo formal, sistemático e periódico de contratualização de metas quantitativas que servirão como base do sistema. Nesse processo, os empregados devem ser ouvidos. Regras claras de funcionamento do sistema devem ser estabelecidas, divulgadas e respeitadas. Deve-se investir na transparência das metas e do processo de avaliação.

A teoria claramente mostra que a *PRP* funciona muito bem para tarefas pouco interessantes. Nessa parcela do funcionalismo, deve-se tomar cuidado apenas para que o valor monetário da premiação não gere pressões fortes demais, de modo a estimular o *gaming*. O teto identificado na experiência internacional, de 10% da remuneração dos servidores, parece adequado. Assim, a prática 6 parece adequada:

Prática 6: A modelagem do sistema deve adaptar-se em função do tipo de atividade. Uma modelagem única parece ser ineficaz. Tarefas (ou funcionários) com características diferentes precisam de modelagens de remuneração variável também distintas. No nível operacional, especialmente em setores que realizam tarefas pouco interessantes, a implantação da *PRP* com valores monetários relativamente baixos é altamente eficaz para a melhoria do desempenho.

Excetuando-se tarefas operacionais e pouco interessantes, as quais são, claramente, alvos preferenciais de sistemas de remuneração variável, uma questão mais estrutural aparece: deve-se implantar *PRP* nas outras parcelas do funcionalismo? Uma resposta precisa e definitiva a essa questão não parece possível neste momento. Pode-se arriscar uma hipótese: uma vez que os efeitos positivos e não mensuráveis da *PRP* parecem estar levando esse método a ser implantado em governos de todo o mundo, pode-se inferir que os ganhos derivados são suficientemente interessantes para que se aceite os custos ocultos da perda de parte da motivação. Mas não há consenso. Para atividades interessantes, outros fatores motivacionais como possibilidade de participação em treinamentos especializados, alocação do servidor em ações estratégicas e premiação e divulgação dos bons resultados parecem mais eficazes^{xxiii}. A remuneração variável como fator motivador para esse tipo de tarefa parece muito limitada.



7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho mostrou que os sistemas de remuneração variável utilizados no setor público estão fracassando ou têm sucesso muito limitado. As explicações para um desempenho insuficiente estão reunidas em duas vertentes teóricas. A primeira origina-se a partir de trabalhos no campo da Economia e se estrutura em torno da teoria da escolha racional e da relação *agente x principal*. O argumento é que boa parte dos problemas da remuneração variável está relacionada aos incentivos modelados inadequadamente e às características estruturais do serviço público (Burgess e Ratto, 2003). A segunda vertente, mais ligada às teorias psicológicas, explica que a remuneração variável, sob certas condições, não tem motivado as pessoas a ter um melhor desempenho. Segundo Weibel *et al* (2010), no serviço público os funcionários têm, em geral, motivação intrínseca significativa, realizando tarefas em função do senso de dever, lealdade e prazer. As pessoas realizam as atividades porque acreditam nelas e, ao fazê-lo, têm a sensação de que estão cumprindo seu dever. Nesse contexto, a implantação de sistemas de incentivo monetário pode gerar efeitos negativos na motivação, especialmente no caso de tarefas interessantes. Discutiu-se, também, uma série de argumentos fundamentados em pesquisas empíricas que indicaram fatores críticos de implementação, dentre os quais os gestores devem dedicar atenção: ao necessário cumprimento de certas etapas na implementação, à importância de metas difíceis, à relevância do fenômeno do *gaming* e às implicações da cultura brasileira na modelagem de esquemas de incentivo.

Foram, ainda, identificadas as seguintes práticas que podem contribuir para melhorar os resultados dos sistemas de remuneração variável no setor público brasileiro: 1) a construção de uma agenda estratégica com indicadores e metas para toda a organização; 2) o estabelecimento de resultados quantitativos, preferencialmente *produtos/serviços*, como base da premiação; 3) o uso de metas e prêmios por equipes; 4) o uso de uma unidade de inteligência contra o “*gaming*”; 5) a realização de um processo formal e periódico de contratualização de metas e 6) a criação de sistemas de incentivo diferenciados em função do tipo de tarefa.



Os argumentos analisados neste artigo não deixam dúvida de que é importante melhorar o *design* e a implementação de modelos de incentivo. De toda forma, o contraste entre a opinião pessimista dos acadêmicos e a prática otimista dos gestores (que estão expandindo o uso da *PRP*) pode ter explicações no desenho das pesquisas. Os estudos acadêmicos procuraram enxergar sucesso ou fracasso dos modelos de incentivo em função da análise de séries históricas de indicadores de desempenho que estariam mensurando os principais resultados das organizações. Esses estudos, dessa maneira, são incapazes de enxergar outros efeitos positivos da *PRP*, como a melhoria do desempenho em função do incentivo ao debate em torno de metas e resultados. O incentivo a este debate pode estimular reflexões relevantes, eventualmente alterando os produtos/serviços e provocar modificações sobre os processos e estratégias utilizados no ambiente de trabalho. Um eventual redirecionamento de esforços, decorrente desse debate, não é captado pelas pesquisas, uma vez que o foco no desempenho pode se deslocar e não ser mensurado pela mesma série histórica de indicadores. Colocar o desempenho no centro do debate cotidiano da organização parece ter um importante – porém ainda pouco estudado – efeito positivo. Essa é uma das lacunas que poderiam ser investigadas por novas pesquisas.

Outras duas lacunas do conhecimento poderiam ser preenchidas por novos estudos. Não obstante a crítica metodológica acima, continua sendo indispensável o estudo sobre quais resultados estão sendo obtidos pelas experiências de *PRP* em funcionamento no governo brasileiro. E, finalmente, a experiência internacional nos mostra, de forma inequívoca, que distintas modelagens e estratégias de implementação são variáveis importantes para explicar fracassos ou sucessos de sistemas de incentivo. Compreender melhor o impacto de diferentes modelagens e diferentes práticas de implementação no contexto nacional é outro passo indispensável para gerar uma perspectiva mais otimista na implantação da remuneração variável no setor público brasileiro.



REFERÊNCIAS

Barbosa, Livia (1996). Meritoracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil? **Revista do Serviço Público**, 120(3), 58-102.

Behn, Robert (2003). Why measure performance? Different purposes require different measures. **Public Administration Review**, 63(5), 586-600.

Behn, Robert. (2004a). On the limitations of pay for performance. **Public Management Report**, 1(5) January 2004.

Behn, Robert (2004b). On why public managers should measure outputs. **Public Management Report**, 1(10), June 2004.

Behn, Robert (2007). Danger of using too few measures. **Public Management Report**, 5(2), October 2007.

Bowman, James S. (2010) The success of failure: the paradox of performance pay. **Review of Public Personnel Administration**, 30(1), 70-88.

Burgess, Simon e Ratto, Marisa (2003). The role of incentives in the public sector: Issues and evidence. **Oxford Review of Economic Policy**, 19, 285-300.

Dahlström, Carl e Lapuente, Victor (2010). Explaining cross-country differences in performance-related pay in the public sector. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 20, 577-600.

Eisenhardt, Kathleen M. (1989). Agency theory: an assesment and review. **Academy of Management Review**, 14(1), 57-74.

Gerhart, Barry (2009). "Compensation" in Wilkinson, A., Bacon, N., Redman, T. e Snell, S. (eds). **The SAGE Handbook of Human Resource Management**. London: SAGE.

Hood, Christopher (2006). Gaming in the targetworld: the targets approach to managing british public services. **Public Administration Review**, 66(4), 515-521.

Kerr, Steven (1975). On the folly of rewarding A while hoping of B. **Academy of Management Journal**, 18(4), 769-83.

Kerr, Steven (2004) Editor's introduction: establishing organizational goals and rewards. **Academy of Management Executive**, 18(4), 122-123.

Locke, Edwin A. (2004). Linking goals to monetary incentives. **Academy of Management Executive**, 18(4), 130-133.

Locke, Edwin A. e Latham, Gary P. (2002). Building a practically useful theory of goal setting and task motivation: a 35-year odyssey. **American Psychologist**, 57(9), 705-717.



Marsden, David. (2004). The role of performance related pay in renegotiating the 'effort bargain': the case of the british public service. **Industrial and Labor Relations Review**, 57(3), 350-370.

Marsden, David (2010). The paradox of performance related pay systems: 'why do we keep adopting them in the face of evidence that they fail to motivate?' In: Hood, C; Margetts, H. **Paradoxes of modernization**: unintended consequences of public policy reforms. Oxford, UK: Oxford University Press, (In Press).

OCDE Organization for Economic Co-operation and Development (2005a). Performance-related pay policies for government employees. Paris: OECD Publishing.

OCDE Organization for Economic Co-operation and Development (2005b). **Paying for performance**: policies for government employees (Policy Brief). Paris: OECD Publishing.

Osterloh, Margit e Frey, Bruno S. (2002). Does pay for performance really motivate employees? in Neely, Andy (eds). **Business Performance Measurement**, Cambridge, Cambridge University Press, 107-122.

Pacheco, Regina (2010). Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil in Abrúcio, Loureiro e Pacheco (orgs.) **Burocracia e política no Brasil: Desafio da Ordem Democrática no Século XXI**. Rio de Janeiro: Ed. FGV.

Pacheco, Regina. (2009) Mensuração de desempenho no setor público: os termos de um debate **Anais do Congresso CONSAD 2009**.

Perry, James L.; Engbers, Trent A. & Jun, So Yun (2009) Back to the future? Performance-related pay, empirical research, and the perils of persistence. **Public Administration Review**, 69(1), 1-31.

Reis Neto, Mário T. e Assis, Luís Otávio M. (2010) Principais características do sistema de remuneração variável no choque de gestão em Minas Gerais: o Acordo de Resultados e o Prêmio por Produtividade. **Gestão & Regionalidade**, 26(76).

Trosa, S. (2001) **Gestão pública por resultados**: quando o Estado se compromete. Rio de Janeiro: Brasília: ENAP.

Weibel A., Rost K., and Osterloh M. (2010). Pay for performance in the public sector benefits and (hidden) costs. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 20, 387-412.

Wilson, James Q (1989). **Bureaucracy**: what government agencies do and why they do it. New York: Basic Books.



NOTAS

-
- ⁱ Segundo dados publicados no Relatório de Gestão 2007-2010, Secretaria de Gestão Pública-SP.
- ⁱⁱ Diário de Pernambuco, 29/05/2009.
- ⁱⁱⁱ Informações do site oficial da Secretaria de Segurança Pública, acesso em 19/06/2010.
- ^{iv} Um estudo recente mostrou resultados razoavelmente positivos em Minas Gerais. Um survey que foi realizado com 339 servidores da Secretaria da Saúde apontou que 56% dos servidores acreditam que a qualidade do seu trabalho melhorou com o incentivo dado pela remuneração variável, enquanto 19% discordam. Foi estudada, entretanto, apenas uma organização estadual entre as 60 que implementaram o modelo. Para detalhes, ver Albergaria, Ariane, R. (2010) Remuneração Variável no Setor Público: Estudo de Caso sobre a Percepção dos Servidores da Secretaria de Saúde de Minas Gerais sobre o Prêmio por Produtividade e suas Relações com o Desempenho Funcional e a Adaptação Social. Dissertação (mestrado em administração). Belo Horizonte: FACE-UFMG. Paralelamente, Reis Neto e Assis (2010) levantam indícios que de os resultados em outros setores do governo mineiro podem não ser tão positivos.
- ^v Bilmes, L., E Gould, W. (2009). The people factor: Strengthening America by investing in public service. Washington, DC: Brookings Institution Press como citado em Bowman (2010).
- ^{vi} Donahue, J. (2008). The warping of government work. Cambridge, MA: Harvard University Press, como citado em Bowman (2010).
- ^{vii} Atividades intrinsecamente motivadas são realizadas porque o indivíduo as enxerga como prazerosas, desafiadoras, interessantes ou recheadas de propósito. Ou seja, neste tipo de motivação, não há necessidade de benefícios externos: a tarefa ou atividade vai ser realizada porque o indivíduo assim o deseja.
- ^{viii} Motivação extrínseca é aquela baseada nas recompensas externas. As tarefas são realizadas porque elas geram compensações (como o dinheiro) que podem ser, posteriormente, convertidas em produtos ou serviços que vão preencher necessidades e, aí, gerar satisfação.
- ^{ix} Macdonald, G. e Marx, L. M. (2001). Adverse specialization, *Journal of Political Economics*, 17, 199-236, como citado em Burgess e Ratto (2003).
- ^x Berheim, B. e Whiston, M. (1986) Common Agency. *Econometrica* 54(4), 923-42, como citado por Burgess e Ratto (2003).
- ^{xi} Wilson (1989) as chamou de coping organizations.
- ^{xii} Holmström, B. (1982) Moral hazard in teams, *Bell Journal of Economics*, 13, 324-40, como citado em Burgess e Ratto (2003).
- ^{xiii} Kandel, E. e Lazear, E. (1992). Peer pressure and partnerships, *Journal of Political Economy*, 100(4), 801-17, como citado em Burgess e Ratto (2003).
- ^{xiv} Makinson, J. (2000) Incentives for change: rewarding performance in national government networks. Public Service Productivity Panel como citado em Burgess e Ratto (2003).
- ^{xv} Uma tradução aproximada para o português seria “efeito de amontoamento”.
- ^{xvi} Eisenberger, R. and Cameron, J. (1996). Detrimental effects of reward: reality or myth? *American Psychologist*, 51, 1153–66, como citado em Osterloh e Frey (2002).
- ^{xvii} Uma série de autores confirma essa afirmação: Ingraham, Patricia W. (1993). Of pigs in pokes and policy diffusion – Another look at pay-for-performance. *Public Administration Review* 53:348–56, Kellough, J. Edwards, and Haoran Lu. (1993). The paradox of merit pay in the public sector: Persistence of a problematic procedure. *Review of Public Personnel Administration* 13 (2): 45–64 e Moon, M Jae. (2000). Organizational commitment revisited in new public management: Motivation, organizational culture, sector, and managerial level. *Public Performance & Management Review* 24, 177–94.
- ^{xviii} Para maiores informações sobre esse argumento, ver: François, Patrick. (2000). Public service motivation’ as an argument for government provision. *Journal of Public Economics* 78:275–99, Frank, Sue A., and Gregory Lewis. 2004. Government employees—Working hard or hardly working? *American Review of Public Administration* 34:36–51, e Grand, Julian. (2006). Motivation, agency, and public policy: Of knights and knaves, pawns and queens. Oxford: Oxford University Press.
- ^{xix} Buelens, Marc e Van Der Broeck, Herman. (2007) An analysis of differences in work motivation between public and private organizations. *Public Administration Review* 67: 65-74.
- ^{xx} Regina Pacheco, palestra de encerramento, congresso CONSAD 2010, Brasília-DF.
- ^{xxi} Van Dooren, W. (2008) Performance indicators: wolf in sheep’s clothing?, mimeo, como citado em Pacheco (2009).



^{xxii} Para maiores detalhes sobre o funcionamento do sistema inglês ver Kelman, Steven. (2006). Improving service delivery performance: organization theory perspectives on central intervention strategies *Journal of Comparative Policy Analysis*, 8(4) 393-419.

^{xxiii} Argumento do professor Jobst Fidler (Hertie School of Governance), durante conferência na Fundação Getúlio Vargas-SP intitulada Comparative Public Management Reform em 21/07/2010.

AUTORIA

Luís Otávio Milagres de Assis – Mestre em Administração Pública e Governo – Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Governo de Minas Gerais.

Endereço eletrônico: otavioassis@yahoo.com.br

Mário Teixeira Reis Neto – Professor do Programa de Mestrado em Administração do Centro Universitário UMA, Doutor em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais.

Endereço eletrônico: mario.reis@prointernet.com.br

