



GUIA DE
BOAS PRÁTICAS
GESTÃO PÚBLICA
POR RESULTADOS

Um olhar sobre os Municípios



Edição n°01

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	3
O QUE É GESTÃO POR RESULTADOS?	4
GESTÃO POR RESULTADOS NO SETOR PÚBLICO	6
COMO A GPR PODE IMPACTAR A GESTÃO MUNICIPAL?.....	8
COMO IMPLEMENTAR A GPR NA PRÁTICA?.....	10
A IMPORTÂNCIA DOS INDICADORES.....	17
COMO ENVOLVER AS PESSOAS NESSE PROCESSO?.....	24
COMO INSTITUCIONALIZAR A GPR NO SETOR PÚBLICO?.....	27
CONSIDERAÇÕES FINAIS	29
REFERÊNCIAS	30
GLOSSÁRIO	33

Universidade Federal Rural de Pernambuco

Marcelo Brito Carneiro Leão – Reitor

Gabriel Rivas – Vice-Reitor

Mestrado Profissional em Administração Pública

José de Lima Albuquerque – Coordenador

Jorge da Silva Correia Neto – Vice Coordenador

Elaboração

Vanessa de Almeida Aquino - Discente

Alessandra Carla Ceolin - Prof^a Orientadora

Recife,2023

APRESENTAÇÃO

A Gestão por Resultados (GpR) tem se destacado como uma importante abordagem para impulsionar a melhoria da administração pública, incentivando a eficiência, a transparência e o compromisso com resultados para a sociedade.

No âmbito municipal, a adesão a essa metodologia é especialmente relevante, uma vez que as prefeituras enfrentam o desafio de encontrar soluções inovadoras para atender às demandas básicas da população em meio a recursos escassos e problemas urbanos crescentes como mobilidade, segurança e mudanças climáticas.

Diante da importância desse modelo de gestão, este guia foi concebido com objetivo de fornecer aos gestores públicos municipais diretrizes e orientações para adoção da Gestão por Resultados e alcance de resultados significativos em suas respectivas áreas de atuação.

O documento está estruturado em três principais partes, que envolvem conceito e princípios fundamentais da abordagem, sua aplicabilidade e benefícios no setor público, bem como, as etapas e pontos de atenção para a implementação e institucionalização da GpR.

Convidamos você a mergulhar neste conteúdo, aplicar as boas práticas em sua instituição e contribuir para a construção de uma administração pública mais eficiente, inovadora e voltada para o benefício coletivo.

Boa leitura!

O QUE É GESTÃO POR RESULTADOS?



Pode-se entender a Gestão por Resultado (GpR) como uma estratégia de gestão que visa alcançar mudanças na forma de funcionamento das organizações, tendo como orientação central a melhoria do desempenho em termos de resultados. Em vez dos recursos disponíveis, toda ação é consequência dos resultados a serem atingidos, por meio do cumprimento de metas específicas medidas por indicadores definidos qualitativa e quantitativamente.

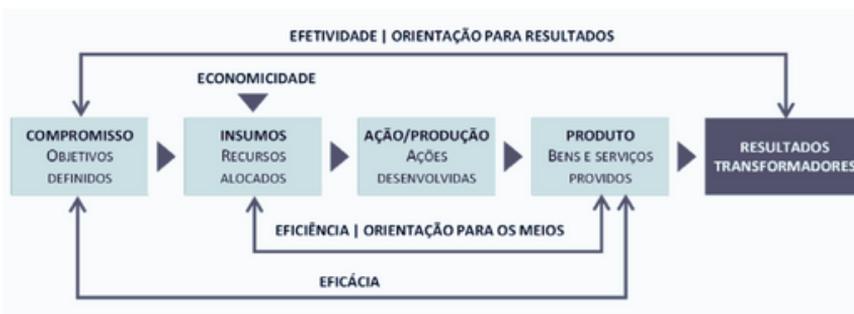
Por conseguinte, cada elemento da organização passa a estar dirigido no mesmo sentido, para uma meta comum, concentrado mais em resultados do que em esforços supérfluos e dispersivos – ainda que o significado de resultados varie significativamente de acordo com cada contexto (Marin, 2016).

VOCÊ SABIA?

A expressão Gestão por Resultados vem do inglês, Management by Results (MBR), também conhecida por Management by Objectives (MBO) ou, em português, Administração por Objetivos (APO), e tem sua origem no trabalho do autor Peter Drucker, considerado o pai da administração moderna, cujos estudos têm sido importantes para a evolução dessa área.

Conforme ilustra a Figura 1, retira-se o foco dos meios (procedimentos, recursos e insumos) para colocá-lo nos produtos/serviços e, principalmente, nos resultados finalísticos ou transformadores (*outcomes*). Portanto, sua essência consiste em substituir o enfoque baseado nos processos pelo enfoque nos resultados.

Figura 1 - Diagrama de orientação de insumos, ações e produtos para resultados transformadores.



Fonte: Neves, Guimarães e Meneses Júnior (2017)

Essa abordagem também incentiva o uso de dados e evidências para embasar a tomada de decisões, permitindo que os gestores identifiquem quais políticas, programas ou iniciativas estão funcionando e quais precisam ser ajustados para obter melhores resultados. Nesse sentido, Ulrich (1999) afirma que esse tipo de gestão implica examinar as opções e tomar decisões embasadas nas lições aprendidas, numa dinâmica contínua de aprendizagem individual e organizacional. .

Destaca-se que a GpR pode ser aplicada em diversos setores, incluindo empresas, órgãos públicos, organizações sem fins lucrativos e instituições de ensino.

GESTÃO POR RESULTADOS NO SETOR PÚBLICO



No setor público, a GpR constituiu um novo modo de empreender a gestão pública em frente aos grandes desafios do Estado em políticas públicas e carteiras de projetos e processos estratégicos (Wegenast; Meneses Júnior; Trevenzoli, 2017). Trata-se de um movimento que se ajusta às ideias da Nova Gestão Pública e realçam a necessidade de melhorar a eficiência dos serviços públicos através do planejamento e do controle e da ênfase nos resultados (Araújo, 2009). Isso inclui o desenvolvimento de metas e objetivos, passa necessariamente pela identificação de formas de melhorar a execução dos programas e a capacidade de comunicar aos constituintes até que ponto os objetivos e metas traçados foram alcançados (Porpino; Stefani, 2014).

É importante ressaltar que no setor público a GpR tornou-se um conceito amplo, levando diversos governos a praticá-la sob sua própria realidade, com distintos enfoques, metodologias e ferramentas. Contudo, nos mais variados casos, os propósitos almejados por esse modelo no âmbito público giram em torno de:

1) **Melhorar o desempenho do governo em seu processo de criação de valor e de produção de resultados, incluindo a otimização de uso dos recursos públicos.**

Esse é, frequentemente, estabelecido como o objetivo principal. Esse intenso enfoque na melhoria do desempenho pode ser compreendido à luz das crescentes demandas dos cidadãos por serviços públicos de qualidade em um contexto de escassez de recursos;

2) Otimizar o sistema de **prestação de contas à sociedade e a transparência das operações;**

3) Implementar sistemas de direção e gestão que promovam a **otimização contínua do desempenho dos servidores públicos** (incluindo incentivos e controles ao alcance de resultados desafiadores e à produtividade), como instrumento fundamental para a realização dos objetivos anteriores (Lages Júnior et al., 2017).

Destaca-se, que além dos órgãos federais e estaduais, as ideias e mecanismos previstos na gestão por resultados foram aos poucos ganhando espaço nos municípios brasileiros, como o caso de Belo Horizonte e São Paulo, que a partir de 2009 implantam o modelo de GpR em suas respectivas gestões municipais. Também pode-se destacar experiências na região nordeste do país, como os municípios de Salvador e Aracaju, cujas práticas de gestão por resultados têm sido aplicadas nas prefeituras desde 2013. Esse movimento gerencial nos governos municipais reverbera grande impacto à população, uma vez que tais entes desempenham um papel essencial na formulação e na execução de bens e serviços públicos, principalmente após as mudanças constitucionais de 1988, com a ampliação das competências tributárias e das responsabilidades de gastos municipais.

Além disso, a importância da adoção das práticas de gestão por resultado como instrumentos de promoção da governança pública é ainda mais evidente no âmbito municipal, onde existe uma maior proximidade com os cidadãos e onde historicamente têm ocorrido importantes inovações no campo da participação social, como o orçamento participativo.

COMO A GPR PODE IMPACTAR A GESTÃO MUNICIPAL ?

1)Melhoria dos Serviços

A mensuração do desempenho é utilizada para identificar áreas de melhoria e buscar formas de aprimorar o desempenho organizacional.

2)Inovação

Por meio da medição do desempenho, as organizações podem identificar práticas inovadoras e promover a experimentação e aprendizado contínuos.

3)Comunicação

A mensuração do desempenho permite transmitir informações claras e objetivas sobre as realizações e resultados da organização para as partes interessadas internas e externas.

4)Responsabilização

A medição do desempenho é fundamental para estabelecer e responsabilizar indivíduos e equipes pelos resultados alcançados, incentivando a prestação de contas.

5)Aprendizado

Através da análise dos dados de desempenho, as organizações podem aprender com suas experiências passadas, identificar boas práticas e evitar erros futuros.

6) Transparência

A mensuração do desempenho promove a transparência ao fornecer informações acessíveis e compreensíveis sobre o desempenho organizacional aos cidadãos e outras partes interessadas.

7) Tomada de decisão

Os dados de desempenho embasam a tomada de decisões informadas, permitindo que os gestores identifiquem prioridades, aloquem recursos de forma eficaz e avaliem o impacto das ações.

8) Motivação

A medição do desempenho pode estimular a motivação e o engajamento dos funcionários, ao estabelecer metas claras e oferecer feedback sobre seu desempenho individual e coletivo.

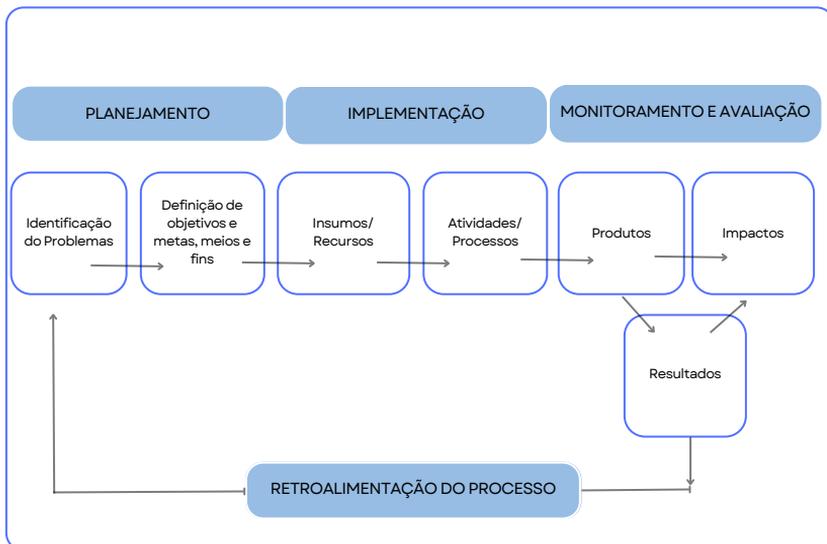
VOCÊ SABIA?

Em estudo recente, Reis et al. (2020) ao analisar a adoção das práticas de gestão por resultados no município de Belo Horizonte durante a pandemia da COVID-19, constataram que a GpR permitiu uma maior agilidade na gestão pública durante a crise sanitária, com a criação de indicadores específicos para monitorar o avanço da doença e a implementação de medidas de prevenção e controle.

COMO IMPLEMENTAR A GPR NA PRÁTICA?

O processo de implementação da gestão por resultados pode ser dividido em três etapas: planejamento, implementação e monitoramento e avaliação. Conforme ilustra a Figura 2, essas etapas são interligadas e geram um processo de retroalimentação que proporciona aprendizado contínuo e melhoria da capacidade de inovação na gestão.

Figura 2 – Processo de implementação da Gestão por Resultados



Fonte: elaborado pelas autoras (2023)

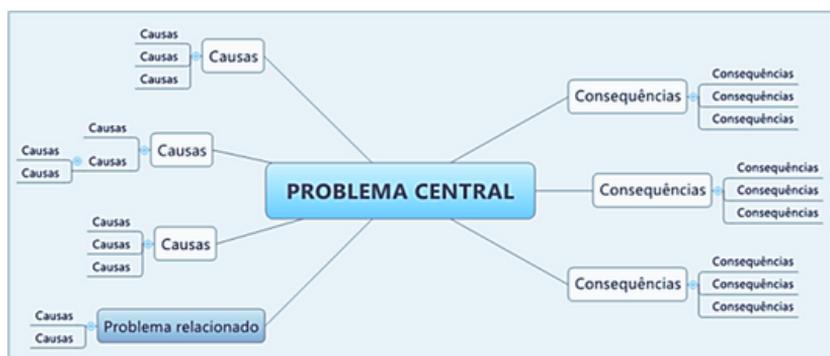
A seguir são apresentadas com mais detalhes cada etapa desse processo.

Planejamento

Na etapa de planejamento, o primeiro passo consiste em revisar os objetivos da organização, a fim de que todos tenham uma visão clara desses objetivos, comparando a situação atual alcançada com a ideal, bem como, as causas e consequências dessa discrepância. Entre os instrumentos úteis para a visualização dessa relação de causa e efeito do problema destacam-se: a árvore de problema (figura 3) e a árvore de objetivos (figura 4).

A primeira permite uma orientação a respeito das áreas que se deve trabalhar, o público-alvo para alterar o quadro de deficiência na oferta de serviços (causas) e os resultados e impactos esperados (efeitos). Já na segunda, são estabelecidos os objetivos e metas meios e fins, os programas, projetos e ações a serem implementadas e os resultados e impactos esperados (Holanda; Rosa, 2004).

Figura 3 – Estrutura da Árvore de Problemas



Fonte: Coral, Ogliari e Abreu (2009, p. 110).

A partir da árvore de problemas, exemplificada na Figura 3, pode-se gerar a árvore de objetivos. Esta árvore expressará a situação futura a ser alcançada após a resolução dos problemas. Como? Simples: transforma-se as principais causas em objetivos específicos, e a expressão positiva do problema em objetivo geral. Deste modo, os objetivos específicos expressam o que é necessário fazer para cumprir o objetivo geral.

Também são definidos os objetivos da equipe, que devem ser em comum acordo dos colaboradores e gestores, e prazos para alcançar as metas almejadas.



FIQUE LIGADO!

Instrumentos legais de planejamento utilizados no setor público como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual não demonstram com clareza quais são os objetivos e metas propostos pelos agentes políticos. Por vezes, o acompanhamento e controle desses instrumentos são restritos aos especialistas e incompreensíveis ao cidadão. Por isso, quando se fala em transparência e legitimidade das ações nos municípios, instrumentos como o Planejamento Estratégico Municipal (PEM) são essenciais. Segundo Vieira et al. (2019), o PEM permite aos gestores públicos a definição de objetivos claros, a identificação de indicadores de desempenho e a definição de ações prioritárias contribuindo para a melhoria da qualidade dos serviços públicos do município.

Implementação

Após a elaboração de um diagnóstico e a definição dos mecanismos e instrumentos de intervenção para o problema, delinea-se a trajetória de implementação. Nessa fase, é possível avaliar a consistência das proposições e a adequação dos recursos alocados para os resultados e impactos pretendidos. Além disso, é preciso manter a comunicação e gerar informações para alimentar o processo de monitoramento e avaliação, que farão parte da terceira etapa.

Nessa etapa, o principal desafio colocado para os entes públicos é o de fortalecer a capacidade de alinhar arranjos, que envolvem intrincados conjuntos de políticas, programas, projetos e distintas organizações, para alcançá-los; além de envolver a construção de mecanismos de monitoramento e avaliação que promovam aprendizado, transparência e responsabilização (Torres *et al.*, 2016). Além disso, a falta de recursos pode limitar a capacidade das organizações públicas em implementar a abordagem de forma abrangente e consistente, uma vez que é essencial a disponibilidade de sistemas de informação e tecnologia adequados, bem como, a capacitação dos servidores públicos para coletar, analisar e utilizar os dados de desempenho de forma efetiva (Holstein, 2017).

Dessa maneira, é necessária a reestruturação dos instrumentos e mecanismos de planejamento, seguindo alguns princípios. O primeiro princípio é a explícita relação entre a alocação de recursos e os resultados esperados. O segundo é a avaliação contínua, focada principalmente na mensuração dos resultados das alocações e nos custos dos resultados alcançados.

Ademais, o desafio de implementar a GpR pressupõe a adoção de novos mecanismos de governança num contexto de coprodução de valor público em que o Estado compartilha o protagonismo com os demais segmentos da sociedade. Por isso, há uma necessidade de repensar o papel da liderança, essencialmente relacional, na medida em que o alcance dos objetivos extrapola os limites das unidades governamentais, exigindo esforços de articulação com outros governos, setor privado e terceiro setor.

Monitoramento e Avaliação

O monitoramento e avaliação, embora distintas, são atividades que se relacionam, passando a primeira a subsidiar a segunda. No monitoramento ocorrerá o acompanhamento sistemático dos processos e da utilização dos recursos, a fim de detectar desvios entre o projetado e o executado. Dessa maneira, é preciso estabelecer reuniões para verificar em conjunto se todas as ações estão sendo voltadas para a realização do planejado e se execuções pertinentes estão colaborando para que no prazo definido os objetivos sejam alcançados. Caso seja necessário, devem ser feitas modificações.

Nesse processo, destaca-se também a utilização de ferramentas tecnológicas, como sistemas de informação e de geoprocessamento, essenciais para a coleta, análise e gestão dos dados necessários para o monitoramento dos indicadores de desempenho.

Após isso, são aferidos os resultados e impactos decorrentes da implementação dos programas e projetos. É preciso avaliar o desempenho de cada atuação, tanto de modo particular, como em grupo.

Além disso, após o alcance de sucesso em determinada empreitada, é fundamental recompensar todos os que fizeram parte do empreendimento, pois além de aliviar as tensões que possivelmente podem ter ocorrido, serve como estímulo (Holstein, 2017).



Como recompensar?

Na maioria das organizações, as recompensas estão relacionadas à criação de um sistema de remuneração por desempenho. Segundo Lawler III (2000), talvez o mais forte argumento para isso seja o fato de que o dinheiro é uma commodity relativamente fácil de distribuir, valorizado pela maioria dos indivíduos, distribuído facilmente e existe em toda sociedade organizada. Além disso, é algo que todos esperam receber quando trabalham para uma organização, exceto em casos altruístas, voluntários e filantrópicos.

No contexto da administração pública, destaca-se a contratualização de resultados como uma importante estratégia de recompensa e melhoria do desempenho. O modelo é operacionalizado a partir da assinatura de um acordo de resultados (contrato de gestão) entre o dirigente de órgão ou entidade pública e governo, no qual assume compromissos a serem entregues para a sociedade. Esse contrato estabelece indicadores e metas que a organização se compromete a alcançar. Em contrapartida, são concedidas autonomias gerenciais e a possibilidade de recebimento de prêmio por produtividade aos servidores públicos, em caso de resultados satisfatórios em relação às metas pactuadas (Reis Neto; Assis, 2010).

Diversos órgãos públicos federais, estaduais e municipais estão alinhados com as tendências de contratualização de resultados e prêmio por produtividade. Entre os estados adeptos estão Minas Gerais, Rio de Janeiro, Ceará e Pernambuco. Já no âmbito municipal, pode-se destacar Belo Horizonte que por meio da Lei 9.985/2010 instituiu a Bonificação por Cumprimento de Metas, Resultados e Indicadores (BCMRI) paga a servidores e empregados públicos, mediante a celebração de Compromisso de Resultados. Outro exemplo, é o município de Goiânia, capital de Goiás, que por meio da Lei Complementar nº 276/2015 além de prever instrumento que estabelece entre o Poder Público e os dirigentes de órgãos e entidades do Poder Executivo, compromisso prévio de cumprimento de metas na aplicação de políticas públicas também garante a Gratificação por Desempenho Institucional (GDI), incentivo à participação do servidor para o alcance das metas pactuadas e envolvimento no modelo de gestão por resultados.

VOCÊ SABIA?

Em sistemas de Gestão por Resultados é possível que ocorra a prática conhecida como "gaming", que se refere ao uso de estratégias manipulativas para melhorar artificialmente os resultados apresentados, sem que isso reflita uma real melhoria na eficiência ou nos serviços prestados.

De acordo com Hood (2007), nessa situação, os atores aprendem e passam a antecipar como serão definidas suas metas e adaptar seu comportamento de acordo com esse aprendizado. Isso implica no uso indevido do sistema, especialmente por parte dos agentes controlados.

Esse comportamento pode ser motivado por diversos fatores, como pressão política ou social para atingir metas ambiciosas, preocupação com a reputação ou incentivos inadequados que premiam apenas o cumprimento de indicadores específicos.

A IMPORTÂNCIA DOS INDICADORES

Os indicadores permitem operacionalizar o modelo e avaliar o alcance das metas propostas, ou seja, viabilizam a tradução dos objetivos em medidas apreensíveis para avaliação dos resultados (Holstein, 2017).

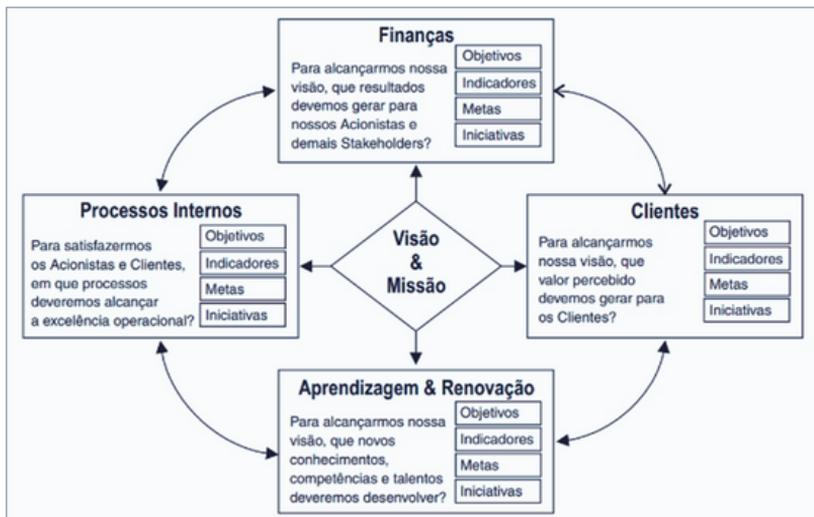
Conforme explicitado na etapa do planejamento, são definidos a missão, visão, objetivos e metas, mas como em qualquer modelo de gestão para resultados devem ser estabelecidos também os indicadores.

Para tal, as organizações podem utilizar-se de uma metodologia intitulada *Balanced Scorecard (BSC)*. Criada em 1992 por Kaplan e Norton, ela focaliza quatro dimensões (perspectivas) importantes do desempenho da empresa: **financeira, cliente, processos internos e aprendizado/crescimento**.

Destaca-se que outras perspectivas podem ser adequadas ao modelo, considerando a natureza e propósitos da instituição, não havendo restrição a mudanças de prioridade. A título de exemplo, a perspectiva do cliente, no setor público, poderia ser substituída pela perspectiva do cidadão ou público interessado. Além disso, a ordem de apresentação das quatro perspectivas é importante, mas também pode ser adaptada a cada caso.

Assim, cada perspectiva dessa se desdobra em medidas específicas, que podem dividir-se em indicadores (Maximiano, 2015), conforme apresentado na Figura 5.

Figura 5 - As Perspectivas de Valor do Balanced Scorecard



Fonte: (HERRERO FILHO, 2017, p. 31)

Esses indicadores formam uma cadeia de relações de causa e efeito, onde cada indicador funciona como um fator impulsionador do outro. Em síntese, o BSC traduz a missão e a estratégia em uma série de medidas de desempenho que servem para a empresa medir a situação em que se encontra em relação aos resultados almejados (Kaplan; Norton, 1997, p. 2).

No setor público, dentre outras funções os indicadores permitem medir o desempenho das políticas e programas. Isso implica em confrontar as metas estabelecidas, que são os compromissos assumidos, com os resultados efetivamente alcançados, de forma a obter informações que permitam avaliar o nível de desempenho do governo e a consistência entre metas e resultados obtidos.

Nesse sentido, no processo de seleção dos indicadores cabem alguns apontamentos:

1) Como escolher os indicadores capazes de mensurar o alcance dos objetivos estabelecidos?

Quanto à escolha de indicadores capazes de mensurar o alcance dos objetivos estabelecidos, Bouckaert (1993) destaca três dimensões importantes para um sistema de mensuração com significado: validade, legitimidade e funcionalidade. A validade refere-se à consistência técnica intrínseca do indicador; a legitimidade diz respeito à percepção pelos atores relevantes de que o indicador é apropriado para o objetivo buscado; e a funcionalidade está relacionada às condições práticas para mensuração e uso do indicador.

Ademais, com o objetivo de restringir a quantidade de indicadores a serem acompanhados, é viável agrupá-los em três níveis distintos: estratégico, tático e operacional. Essa abordagem garante que cada nível hierárquico seja responsável por monitorar um conjunto específico e restrito de indicadores, que devem estar em sintonia entre si, uma vez que existe uma inclinação natural a considerar todos os objetivos e planos da organização como fundamentais para a estratégia e análise pela alta direção. Na realidade, todos possuem importância, mas o grau de relevância estratégica varia consideravelmente (Uchoa, 2013).

No contexto de um modelo de planejamento fundamentado no *Balanced Scorecard (BSC)*, é aconselhável expressar a estratégia por meio de até 30 indicadores, sendo o número ideal uma média de 1,5 indicador por objetivo. Esse mesmo princípio se estende aos demais níveis hierárquicos: cada participante deve monitorar uma quantidade limitada de indicadores (Uchoa, 2013)



FIQUE LIGADO!

Diferentemente das empresas privadas que contam com o “lucro” como o indicador-chave para avaliar seu desempenho, os serviços no setor público têm o foco no aspecto coletivo e social, além de não serem regulados com bases em preços de mercado. Dessa maneira, o foco excessivo em melhoria do desempenho, definido como eficiência e efetividade, muitas vezes pode se dar em detrimento de outros valores importantes para o setor público mais difíceis de serem medidos, como equidade e justiça.

2) Os indicadores devem mensurar *outputs* (resultados de processos) ou *outcomes* (impactos)?

Se esses indicadores devem mensurar *outputs* (resultados de processos) ou *outcomes* (impactos), Trosa (2001) defende a predominância da mensuração de *outcomes*. Segundo a autora, os governos devem começar suas iniciativas de mensuração pelos *outputs* das políticas e serviços públicos, que são mais simples de serem medidos, e gradualmente incorporar a dimensão dos *outcomes* em seus sistemas de avaliação. No entanto, é fundamental construir uma lógica que conecte a ação pública aos *outputs* e destes aos *outcomes*. Essa tarefa, entretanto, é complexa, e a construção de mecanismos de avaliação dessa natureza são um grande desafio para a gestão pública.

Por outro lado, de acordo com Behn (2003), os gestores públicos deveriam se concentrar na medição dos *outputs*, pois estes podem gerar metas mais facilmente alcançáveis, tornando-se instrumentos de gestão e motivação. Embora seja importante buscar medidas de *outcomes*, elas geralmente enfrentam o desafio da causalidade, ou seja, a capacidade de atribuir os resultados exclusivamente à ação empreendida, isolando-os de outros efeitos sociais e ambientais.

3) Quem escolhe os indicadores e define suas metas?

A responsabilidade pela escolha dos indicadores e definição de suas metas, na maioria dos sistemas de gestão por resultados na administração pública, recai sobre o Poder Executivo. De forma mais específica, essa atribuição pode ser designada ao prestador do serviço ou implementador da política, ao órgão central ou pode resultar de um processo de negociação entre essas duas instâncias. Algumas lideranças podem ainda optar por impor a medição de indicadores estabelecidos por consultores externos ou pela alta administração, sem diálogo com as áreas envolvidas. Contudo, essa abordagem pode resultar na perda de motivação dos funcionários de níveis mais baixos da organização.

Destaca-se que em modelos de gestão *bottom-up* há uma ênfase na avaliação dos usuários dos serviços como indicador de desempenho, a fim de garantir a participação direta dos cidadãos. No entanto, mesmo nesses casos, a definição de qual dimensão do desempenho deve ser medida é realizada de maneira mais ou menos centralizada (Bonis, 2013).

4) Como mensurar os indicadores? Quem faz a mensuração?

No que diz respeito a mensuração desses indicadores, a responsabilidade pode ser atribuída aos próprios órgãos responsáveis pelo serviço ou política pública, ou, alternativamente, a um órgão independente, interno ou externo à administração pública.

No primeiro caso, existe o risco apontado pela literatura de *gaming*, que se refere à manipulação de dados por parte dos agentes públicos cujo desempenho está sendo mensurado.

Esse risco é especialmente relevante quando existem prêmios ou sanções associados ao cumprimento das metas. Vale ressaltar que mesmo em situações em que não há sanções, esta prática ainda pode ocorrer, uma vez que a reputação dos agentes responsáveis está em jogo.

5) Como definir metas para os indicadores?

A tarefa é complexa, uma vez que as metas se referem a uma situação futura, o que significa que sua definição ocorre em um contexto com diferentes graus de incerteza. Nem sempre existem séries históricas disponíveis que demonstrem o desempenho passado do indicador, o que torna ainda mais difícil projetar uma trajetória futura.

Além disso, é necessário calibrar as metas de forma adequada. O receio de alcançar um desempenho abaixo do esperado pode levar os responsáveis a definir metas pouco ambiciosas, resultando em um desempenho médio ilusoriamente positivo. Por outro lado, a definição de metas muito ambiciosas pode incentivar práticas desonestas, como o *gaming*, a fim de preservar a reputação dos agentes responsáveis.

A dimensão temporal também desempenha um papel crucial na definição das metas. Uma crítica frequente à GpR no setor público é sua tendência a se concentrar excessivamente no curto prazo, negligenciando os objetivos mais amplos das políticas públicas a longo prazo. Por isso, ao estabelecer metas, é necessário considerar os efeitos de curto prazo, mas também avaliar o impacto dessas metas no alcance dos objetivos estratégicos de longo prazo.

Isso requer uma abordagem holística, que leve em conta não apenas os resultados imediatos, mas também as implicações a longo prazo para o bem-estar da sociedade e o progresso das políticas públicas, o que envolve uma análise cuidadosa das tendências, projeções e cenários possíveis, a fim de estabelecer metas que sejam ao mesmo tempo realistas e aspiracionais.

6) Como os indicadores, as metas e os resultados obtidos devem ser divulgados para os cidadãos?

A divulgação de indicadores, metas e resultados alcançados para os cidadãos é essencial para proporcionar transparência em relação à ação pública. Contudo, existem possíveis obstáculos que podem prejudicar uma divulgação eficaz e abrangente dessas informações, como a falta de clareza e acessibilidade nas informações disponibilizadas, divulgação de informações de forma excessivamente técnica, dificultando a compreensão do cidadão; divulgação insuficiente ou feita em endereços eletrônicos difíceis de serem encontrados ou em publicações impressas de acesso restrito; divulgação de dados em formatos digitais fechados, dificultando sua análise e uso pelos cidadãos (Bonis, 2013).

Além disso, a falta de padronização e comparabilidade das informações pode dificultar a avaliação do desempenho. Por isso, é essencial que os dados de desempenho sejam apresentados de forma clara, compreensível e facilmente acessível aos cidadãos. Isso permite que eles entendam o progresso e os resultados alcançados pela administração pública, promovendo assim uma maior prestação de contas. Ademais, é essencial estabelecer critérios comuns e indicadores consistentes para que seja possível comparar o desempenho de diferentes entidades dentro do âmbito público.

COMO ENVOLVER AS PESSOAS NESSE PROCESSO?



Além das etapas e ferramentas a serem observadas no processo de implementação da gestão por resultados, destaca-se as pessoas como ponto essencial de sucesso. Uma vez que o modelo gera uma revolução no modo de gestão burocrático das organizações públicas, ele exige uma mudança cultural que transforme a atitude burocrática em postura empreendedora, voltada para o ambiente externo. Dessa maneira, o surgimento da cultura de gestão orientada a resultados demanda tempo, persistência, prática e exercício contínuo de mudança comportamental para, progressivamente, minimizar as resistências e se impor como padrão dominante (Wegenast; Meneses Júnior; Trevenzoli, 2017).

Nesse tipo de gestão o sucesso vai além das ferramentas de trabalho e depende essencialmente do comprometimento da alta administração, melhoria contínua, capacitação e motivação dos colaboradores (Freitas; Santos, 2016). Nesse sentido, Barros e Oliveira (2020) afirmam que a liderança tem um papel de destaque no sucesso da implementação da GpR nas organizações, tanto para compreender a importância das práticas aplicadas quanto para engajar toda a organização nesse processo.

Por isso, é necessário que a capacitação dos líderes esteja atualizada com as novas demandas, não só para atender aos objetivos traçados, mas também para integrar o capital humano, propondo-se a investir no desenvolvimento de competências, de habilidades e da valorização dos servidores.

Além disso, é importante destacar que a resistência à mudança dos funcionários pode desempenhar um papel significativo no fracasso de abordagens como a Gestão por Resultados (GpR). Essa resistência pode surgir mesmo quando os benefícios são evidentes e possibilitam melhorias em suas carreiras profissionais, pois a mudança em si pode gerar desconforto e insegurança devido à alteração da rotina de trabalho. Por essa razão, é fundamental envolver os funcionários desde o início, comunicar os objetivos e benefícios da mudança de forma clara e transparente, fornecer apoio e treinamento adequados, além de estabelecer canais de comunicação abertos para que os funcionários possam expressar suas preocupações e participar ativamente do processo de mudança. Dessa forma, é possível minimizar as resistências e aumentar as chances de sucesso na implantação da GpR.

Nesse sentido, o surgimento da cultura de gestão orientada a resultados demanda tempo, persistência, prática e exercício contínuo de mudança comportamental para, progressivamente, minimizar as resistências e se tornar padrão dominante (Wegenast; Meneses Júnior; Trevenzoli, 2017). No entanto, a abordagem para lidar com a resistência envolve trabalhar nas causas subjacentes (melhorando a comunicação, envolvendo os servidores, planejando o processo de mudança) e de forma alguma impor um comportamento desejável pela gestão (Marques; Borges; Reis, 2016).

COMO INSTITUCIONALIZAR A GPR NO SETOR PÚBLICO?

Por vezes, a Gestão por Resultados é vista como uma iniciativa pontual ou um projeto específico, e não como uma mudança de longo prazo na forma como o setor público é gerenciado. Para superar esse desafio, é fundamental que essa abordagem seja incorporada na cultura organizacional e nos processos de trabalho de forma contínua e integrada por meio da institucionalização.

Nos estudos organizacionais, a institucionalização se refere ao processo pelo qual as práticas e valores de uma organização são estabelecidos e mantidos ao longo do tempo. Esse processo pode ocorrer de diferentes maneiras, incluindo a internalização de valores e normas pelos indivíduos, a adoção de práticas formais e informais nas organizações e a construção de regras e regulamentações por governos e outras instituições sociais.

No contexto do setor público, a institucionalização da GpR ocorre devido à relevância que as suas funções assumem nas organizações públicas. À medida que o sistema evolui e adquire novas funções, torna-se necessário estabelecer novas regras para regular o seu funcionamento. Isso inclui a criação de leis, decretos e outras normas.

Na ausência dessas regras, o sistema pode operar, porém corre o risco de gerar informações irrelevantes que não estão vinculadas aos processos vitais para o funcionamento das organizações. Portanto, o grau de institucionalização da GpR pode ser visto como um indicador para identificar quais funções estão sendo desempenhadas pelo sistema em cada caso.

Destaca-se que o termo "institucionalização" não se refere apenas à incorporação das regras do sistema de Gestão por Resultados no quadro legal que governa a entidade pública, mas também se essas normas se tornaram práticas repetidas e legitimadas dentro da instituição. Portanto, a simples adoção parcial e isolada da medição de resultados, sem um processo mais abrangente de mudança cultural, pode levar ao fracasso da implementação da GpR na administração pública (Martin, 2016).

VOCÊ SABIA?

A partir de um projeto de lei de iniciativa popular apresentado à Câmara Municipal, com grande apoio de meios de comunicação, o Município de São Paulo tornou obrigatória a elaboração e adoção de um Plano de Metas, refletindo objetivamente em indicadores as promessas de campanha do prefeito eleito. A obrigatoriedade foi instituída em fevereiro de 2008, por meio da emenda nº 30 à Lei Orgânica do ente.

Nos termos da lei: o Prefeito, eleito ou reeleito, apresentará o Programa de Metas de sua gestão, até noventa dias após sua posse, que conterá as prioridades, as ações estratégicas, os indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública Municipal, Subprefeituras e Distritos da cidade, observando, no mínimo, as diretrizes de sua campanha eleitoral e os objetivos, as diretrizes, as ações estratégicas e as demais normas da lei do Plano Diretor Estratégico (São Paulo (SP), 2008).

O referido planejamento foi elaborado pela primeira vez durante a gestão municipal do prefeito Gilberto Kassab (2009-2012) conhecido como Agenda 2012 e a obrigatoriedade instituída por meio de lei, garantiu que as funções de governança no centro do sistema de GpR fossem mantidas pelas gestões sucessoras.

Além disso, para que práticas e valores da GpR na administração pública sejam estabelecidos e mantidos ao longo do tempo deve-se também analisar a estrutura do serviço público, especialmente como atua sua burocracia de médio escalão, entendida como o corpo de funcionários que desempenha um papel intermediário entre a alta burocracia, que está mais relacionada à esfera política, e a burocracia de implementação, que é mais voltada para a esfera técnica (Cavalcante; Lotta, 2015).

Ao contrário da alta, a burocracia de médio escalão geralmente não tem o poder de determinar as diretrizes gerais do seu setor de atuação. Ela não tem a autoridade final para decidir, por exemplo, quais serviços serão oferecidos em um órgão público sob sua supervisão. Além disso, não está diretamente envolvida na prestação dos serviços que gerencia, ao contrário de médicos, enfermeiros, professores e outros profissionais que trabalham na linha de frente. No entanto, desempenha um papel crucial ao estabelecer um diálogo entre as necessidades do público atendido e as prioridades definidas pela alta administração (Oliveira; Abrucio, 2018).

Portanto, a atuação desse corpo burocrático intermediário é fundamental para determinar os diferentes níveis de autonomia institucional e o grau de sucesso e inovação das políticas públicas (Cavalcante; Lotta, 2015).



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme apresentado, **a gestão por resultados é uma poderosa ferramenta para impulsionar o desempenho e a eficiência das organizações públicas.** Ao adotar as boas práticas aqui descritas, as organizações estarão melhor preparadas para enfrentar desafios, alinhar suas atividades e recursos de forma mais eficaz e maximizar o impacto de suas ações gerando valor para a sociedade.

Contudo, é importante ressaltar que a implementação da GpR não se trata de um processo instantâneo, mas de uma jornada contínua de aprendizado e melhoria. É fundamental envolver todos os níveis da organização, promover a transparência e a comunicação efetiva e incentivar a participação ativa de colaboradores e *stakeholders*.

Além disso, é essencial realizar adaptações das práticas e ferramentas apresentadas neste guia, considerando as características, cultura e necessidades específicas de cada organização, uma vez que não existe uma abordagem universalmente aplicável a todos os contextos.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, J. F. F. E. de. A experiência da Implementação da Gestão Orientada para os Resultados em Portugal. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, v. VII, n. 11, pp. 131-153, 2009.

BARROS, T. F. L., OLIVEIRA, F. C. Liderança e comprometimento da alta administração na implementação da gestão por resultados em uma organização pública. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n.3, pp. 547-567, 2020.

BEHN, R. D. Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*, v. 63, n. 5, p. 586-606, 2003.

BONIS, D. F. de. Accountability por resultados no nível subnacional: o caso do Plano de Metas do Município de São Paulo (2009-2012). *Anais... Congresso CONSAD de Gestão Pública*. Brasília/DF, 2013.

BOUCKAERT, G. Measurement and Meaningful Management. *Public Productivity & Management Review*, v. 17, n. 1, pp. 31-43, 1993.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (Org.). *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília, DF: Enap, 2015.

CORAL, E.; OGLIARI, A.; ABREU, A. F. de. *Gestão integrada inovação: estratégia, organização e desenvolvimento de produtos*. 1 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FREITAS, M. T. de M.; SANTOS, S. X. dos. Análise dos resultados alcançados por uma organização especializada em fruticultura no interior do Rio Grande do Norte ao adotar o sistema de Gestão por Resultados. *Revista ADMPG, [S. l.]*, v. 9, n. 1, 2016.

HERRERO FILHO, E. Balanced Scorecard e a Gestão Estratégica: uma abordagem prática. Rio de Janeiro: Altas Books, 2017.

HOLANDA, M. C.; ROSA, A. L. T. da; ALBUQUERQUE, K. C. Gestão pública por resultado na perspectiva do Estado do Ceará. Fortaleza: IPECE, 2004.

HOLSTEIN, J. O papel da liderança na gestão para os resultados. Revista da FAE, v. 20, n. 1, 2017.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. A estratégia em ação: Balanced Scorecard. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

LAGES JÚNIOR, J.; KNOPP, G. C.; SANTOS, E. F.; PEIXOTO, N. F. L. C. Institucionalização do Gabinete de Governança e da Gestão por Resultados no Município de Maceió. In: X Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília, 2017.

MARIN, P. de L. Sistemas de gestão para resultados no setor público: intersecções entre política, governança e desempenho nas prefeituras de Rio de Janeiro e São Paulo. 2016. 231 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.

MARQUES, A. L.; BORGES, R.S.G.; REIS, I.C. Resistência à mudança organizacional e estresse no trabalho. Revista de Administração FACES Journal, Belo Horizonte, v.15, n.1, p.8-24, jan./mar.2016.

MAXIMIANO, A. C. A. Introdução à Teoria Geral da Administração, 3ª edição. São Paulo: Atlas, 2015. E-book. ISBN 9788522495559.

NEVES, G.; GUIMARÃES, A.; MENESES JÚNIOR, R. A. As bases para um novo modelo de administração pública orientada para resultados: evolução dos paradigmas, novos princípios e dimensões operacionais de funcionamento. In: X Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília, 2017.

OLIVEIRA, V. E.; ABRUCIO, F. L. Burocracia de médio escalão e diretores de escola: um novo olhar sobre o conceito. In: PIRES, R.;

LOTTA, G.S.; OLIVEIRA, V.E (Orgs). Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília: INEP, 2018.

PORPINO, G.; STEFANI, E. O caso do PAC Embrapa: requisitos de uma gestão orientada para resultados no setor público. Revista de Administração Pública - RAP, v. 48, n. 2, pp. 343-366, 2014.

REIS NETO, M.T.; ASSIS, L.O. M. 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, v.26, n. 75, 2010.

SÃO PAULO (SP). Emenda legislativo nº 30 de 26 de fevereiro de 2008. Acrescenta dispositivo à Lei Orgânica do Município de São Paulo, instituindo a obrigatoriedade de elaboração e cumprimento do Programa de Metas pelo Poder Executivo. Diário Oficial da Cidade. São Paulo, SP, 18 abr. de 1990 , p. 1 Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/emenda-a-lei-organica/2008/3/30/emenda-a-lei-organica-n-30-2008-acrescenta-dispositivo-a-lei-organica-do-municipio-de-sao-paulo-instituindo-a-obrigatoriedade-de-elaboracao-e-cumprimento-do-programa-de-metas-pelo-poder-executivo>. Acesso em: 12 jul. 2023.

TROSA, S. Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete. Rio de Janeiro: Ed. ENAP/Revan. 2001.

UCHOA, C. E. Elaboração de indicadores de desempenho institucional. Brasília: ENAP/DDG, 2013

WEGENAST, T. A.; MENESES JÚNIOR, R. A.; TREVENZOLI, M. R. Práticas e metodologias de Gestão para Resultados - análise de Benchmarking. Anais... X Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, DF, Brasil, julho de 2017.

GLOSSÁRIO

Bottom-up: abordagem ou método que se refere a um processo em que as decisões, ideias ou iniciativas são desenvolvidas a partir da base, ou seja, das partes inferiores ou daqueles que estão mais próximos da execução das atividades, em vez de serem impostas ou determinadas exclusivamente pela hierarquia ou liderança superior.

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): legislação que estabelece as diretrizes, prioridades e metas fiscais para a elaboração e execução do orçamento público no Brasil. Além disso, define as políticas de pessoal, incluindo regras para a criação de cargos, concessão de reajustes salariais, contratação de servidores, entre outros.

Lei Orçamentária Anual (LOA): instrumento que expressa a alocação de recursos públicos para o próximo exercício financeiro, e abrange tanto as receitas, que são as fontes de recursos do governo, como as despesas, que são os gastos a serem realizados por meio de diversas ações. Trata-se do orçamento público, propriamente dito.

Plano Plurianual (PPA): instrumento de médio prazo que contempla o planejamento governamental para um período de quatro anos, a ser seguido pelo Governo Federal, Estadual e Municipal, e tem como objetivo principal orientar a elaboração dos orçamentos anuais, promovendo a integração entre o planejamento estratégico do governo e a execução das políticas públicas. Os marcos legais do PPA constam na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 165, § 1º.

Stakeholders: indivíduos, grupos ou entidades que possuem algum interesse, influência ou são afetados pelas atividades, decisões e resultados de uma organização ou projeto. Eles podem ser internos ou externos à organização e têm um papel relevante no seu funcionamento e sucesso. Ex: acionistas, clientes, funcionários, fornecedores, órgãos reguladores comunidade local, associações, sindicatos.

AUTORAS



Vanessa de Almeida Aquino

vanessa.almeida@recife.pe.gov.br

Servidora efetiva da Prefeitura Municipal do Recife. Atua como Gestora Governamental na Secretaria de Planejamento, Gestão e Transformação Digital (SEPLAGTD) na área de Gestão por Resultados. Possui graduação em Administração pela Universidade de Pernambuco (2014) e é mestranda em Administração Pública pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (PROFIAP/UFRPE).



Alessandra Carla Ceolin

alessandra.ceolin@ufrpe.br

Professora vinculada ao Departamento de Administração, ao Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP) e ao Programa de Pós-Graduação em Controladoria (PPGC) da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). Atualmente é tutora do Programa de Educação Tutorial - (PET/MEC/SESu) - PET Administração. Possui doutorado e Pós-doutorado em Agronegócios pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).



Universidade Federal Rural de Pernambuco - UFRPE
Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública - PROFIAP/UFRPE

Rua Dom Manoel de Medeiros, s/n, Dois Irmãos, Recife/PE – CEP: 52171-900
Fone: 55 81 3320 6447 e-mail: profiap@ufrpe.br