



**UFRPE**

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**VANESSA DE ALMEIDA AQUINO**

**GESTÃO PÚBLICA POR RESULTADOS: UM ESTUDO DE CASO NA**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DO RECIFE**

RECIFE, 2023

VANESSA DE ALMEIDA AQUINO

**GESTÃO PÚBLICA POR RESULTADOS: UM ESTUDO DE CASO NA  
PREFEITURA MUNICIPAL DO RECIFE**

Orientadora: Profa. Dra. Alessandra Carla Ceolin

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal Rural de Pernambuco em cumprimento aos requisitos para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública.

RECIFE, 2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal Rural de Pernambuco  
Sistema Integrado de Bibliotecas  
Gerada automaticamente, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

A657g

Aquino, Vanessa de Almeida

Gestão pública por resultados: um estudo de caso na prefeitura municipal do Recife / Vanessa de Almeida Aquino. - 2023.

171 f. : il.

Orientadora: Alessandra Carla Ceolin.

Inclui referências, apêndice(s) e anexo(s).

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal Rural de Pernambuco, Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), Recife, 2023.

1. gestão por resultados. 2. gestão pública. 3. município. 4. Recife. I. Ceolin, Alessandra Carla, orient. II. Título

CDD 350

---

VANESSA DE ALMEIDA AQUINO

**GESTÃO PÚBLICA POR RESULTADOS: UM ESTUDO DE CASO NA  
PREFEITURA MUNICIPAL DO RECIFE**

Orientadora: Profa. Dra. Alessandra Carla Ceolin

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal Rural de Pernambuco em cumprimento aos requisitos para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública.

Aprovado em \_\_/\_\_/\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Alessandra Carla Ceolin – Orientadora  
Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE)

Prof. Dr. Jorge da Silva Correia Neto – Examinador Interno  
Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE)

Prof. Dr. José Eduardo de Melo Barros – Examinador Externo  
Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE)

Prof. Dr. Maico Roris Severino – Examinador Externo  
Universidade Federal de Goiás (UFG)

## AGRADECIMENTOS

“Que darei eu ao Senhor, por todos os benefícios que me tem feito?” (Salmos, 116,12).

Obrigada Deus, porque em Ti encontrei paz, direção e descanso quando os dias pareciam longos. Obrigada por me ensinar que ninguém conquista grandes feitos sozinho e enviar pessoas que me ajudaram nessa dura e doce jornada. A elas deixo aqui meus sinceros agradecimentos:

Ao meu esposo e amigo, Danilo, pelos conselhos, apoio e por tudo que jamais caberia aqui.

À minha família, meu porto seguro. Especialmente aos meus amados pais, Eliane e Jeová, e ao meu irmão, Diego, meus grandes incentivadores na vida.

A minha querida orientadora, Alessandra Ceolin, que aceitou me conduzir na realização deste trabalho, com toda dedicação e compromisso, sempre gentil e carinhosa ao compartilhar seus conhecimentos. Obrigada por ser luz!

Ao corpo docente, técnicos e colegas de turma do PROFIAP/UFRPE, pela parceria, saber compartilhado, apoio e trocas de vivências durante todo o mestrado.

À UFRPE, por oportunizar meu aperfeiçoamento.

Aos professores Jorge Correia, Elidiane Amaro e Maico Severino pelas preciosas contribuições na banca de qualificação, sem as quais este trabalho não seria o mesmo.

Aos amigos e colegas da Prefeitura Municipal do Recife, cuja convivência e troca de experiências foi fundamental nesta jornada de reflexão.

A todos os entrevistados, que encontraram tempo em suas disputadas agendas, me acolheram e contribuíram com ricos depoimentos.

A tantos outros que contribuíram comigo nessa trajetória, minha profunda gratidão

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Diagrama de orientação de insumos, ações e produtos para resultados transformadores. ....	20
Figura 2 – Árvore de Problemas.....	22
Figura 3 – As Perspectivas de Valor do <i>Balanced Scorecard</i> .....	24
Figura 4 – O modelo de Kingdon para a montagem da agenda pública.....	31
Figura 5 – Desenho da pesquisa .....	63
Figura 6 – Localização do município do Recife.....	64
Figura 7 – Etapas do Processo de Planejamento Estratégico Municipal do Recife .....	69
Figura 8 –Eixos e Objetivos do Plano Estratégico do Recife.....	69
Figura 9 – Estrutura do Plano Estratégico do Recife: recorte de programa no Eixo Educação.....	70
Figura 10 – Alinhamento entre Objetivo, Iniciativa, Indicadores e Metas.....	71
Figura 11 – Estrutura do Plano Estratégico do Recife: recorte do programa Modelo de Gestão por Resultados apresentado no eixo Gestão e Governança .....	73
Figura 12 – Organograma da Secretaria Executiva de Planejamento e Gestão por Resultados .....	75
Figura 13 – Modelo de Monitoramento e Avaliação da Gestão Municipal do Recife.....	83
Figura 14 – Organização da sala de monitoramento da Prefeitura do Recife .....	86
Figura 15 – Cálculo do Índice de Governança do Recife - IGR.....	90
Figura 16 – Recorte do portal de notícias da Globo (G1): Promessas de Campanha do Prefeito do Recife.....	91

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1– Funções exercidas pela GpR no setor público.....	28
Quadro 2 – Experiências municipais com Gestão por Resultados .....	44
Quadro 3 – Desafios para implementação da GpR no setor público.....	50
Quadro 4 – Quadro Metodológico do Estudo.....	55
Quadro 5 – Perfil dos entrevistados.....	58
Quadro 6 – Relação entre objetivos da pesquisa e instrumentos da coleta de dados .....	60
Quadro 7 – Categorias pré-definidas para objetivo da pesquisa .....	61
Quadro 8 – Participação das secretarias na definição de metas e indicadores .....	72
Quadro 9 – Instrumentos para a pactuação das metas .....	72
Quadro 10 – Estrutura Organizacional para implementação da GpR .....	76
Quadro 11 – Treinamento e Capacitação de Pessoas .....	78
Quadro 12– Envolvimento do chefe do Executivo.....	82
Quadro 13 – Informatização e modernização de ferramentas para o monitoramento e avaliação .....	84
Quadro 14- Premiação ou bonificação por resultados.....	87
Quadro 15 – Transparência dos resultados alcançados .....	90
Quadro 16 – Incorporação das práticas de GpR.....	93
Quadro 17 – Principais Desafios no sistema de GpR na Prefeitura Municipal do Recife .....	101

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC – Análise de Conteúdo

APO – Administração por Objetivos

BCMRI – Bonificação por Cumprimento de Metas, Resultados e Indicadores

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BDE – Bônus de Desempenho Educacional

BSC – *Balanced Scorecard*

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CNS – Conselho Nacional de Saúde

CONEP – Comissão Nacional de Ética em Pesquisa

EACS – Estratégia de Agentes Comunitários de Saúde

EGPCR – Escola de Governo do Recife

GpR – Gestão por Resultados

IGR – Índice de Governança do Recife

MBO – *Management by Objectives*

MBR – *Management by Results*

MS – Ministério da Saúde

NGP – Nova Gestão Pública

ONU – Organização das Nações Unidas

PAI – Orçamento Participativo e do Programa de Metas

PCR – Prefeitura da Cidade do Recife

PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PEM – Planejamento Estratégico Municipal

PMBOK – *Project Management Body of Knowledge*

PMI – *Project Management Institute*

PROFIAP – Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional

PSB – Partido Socialista Brasileiro

RAG – Relatório Anual de Gestão

RDQA – Relatório Detalhado do Quadrimestre Anterior

SDDSDHJPD – Desenvolvimento Social, Direitos Humanos, Juventude e Políticas Sobre Drogas

SEDUC – Secretaria de Educação

SEPLAG – Secretaria de Planejamento e Gestão

SEPLAGTD – Secretaria de Planejamento, Gestão e Transformação Digital

SESAU – Secretaria de Saúde

SESEC – Secretaria de Segurança-Cidadã

SUS – Sistema Único de Saúde

SWOT – *Strengths* (Forças), *Weaknesses* (Fraquezas), *Opportunities* (Oportunidades) e *Threats* (Ameaças)

TCU – Tribunal de Contas da União

UFRPE – Universidade Federal Rural de Pernambuco

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
1.1	Problema de Pesquisa .....	14
1.2	Objetivos.....	15
1.2.1	Objetivo Geral .....	15
1.2.2	Objetivos Específicos .....	16
1.3	Justificativa e Relevância da Pesquisa.....	16
1.4	Estrutura do Estudo.....	17
2	REVISÃO DA LITERATURA .....	19
2.1	Gestão por Resultados .....	19
2.1.1	Origem, Definição e Princípios .....	19
2.2	Implementação e Instrumentos da GpR.....	21
2.3	Gestão por Resultados no Setor Público.....	27
2.4	Gestão por Resultados no Setor Público Brasileiro .....	34
2.4.1	Experiências Subnacionais: GpR nos estados brasileiros.....	35
2.4.2	Experiências Subnacionais: GpR nos municípios brasileiros .....	38
2.5	Características e desafios da GpR no setor público.....	45
2.6	Institucionalização da GpR no setor público .....	51
3	METODOLOGIA.....	54
3.1	Caracterização do Estudo.....	54
3.2	Delimitação do Objeto de Estudo .....	55
3.3	Locus da Pesquisa e Seleção da Amostra .....	56
3.4	Coleta de Dados .....	57
3.5	Análise de Dados .....	60
3.6	Aspectos Éticos e Mitigação de Riscos .....	62
3.7	Desenho da pesquisa .....	63
4	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....	64
4.1	Contexto do Caso Estudado.....	64
4.2	Planejamento e Implementação da GpR.....	66
4.2.1	Instrumentos de Planejamento e Definição de Objetivos e Metas .....	66
4.2.2	Estrutura Organizacional .....	74
4.2.3	Recursos Humanos .....	77

4.2.4	Recursos Financeiros e Orçamentários .....	80
4.2.5	Liderança .....	81
4.3	Monitoramento e Avaliação.....	82
4.3.1	Sistema de Monitoramento e Avaliação.....	82
4.3.2	Sistema de Recompensa .....	86
4.3.3	Governança e <i>Accountability</i> .....	89
4.4	Institucionalização da GpR.....	92
4.5	Desafios e Oportunidades de Melhorias .....	94
4.6	Produto Técnico Tecnológico .....	102
5.	CONCLUSÕES.....	103
5.1	Verificação dos Objetivos da Pesquisa .....	103
5.2	Limitações e Sugestões de Pesquisa Futuras .....	104
5.3	Considerações Finais .....	105
	REFERÊNCIAS .....	107
	APÊNDICES .....	120
	APÊNDICE A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).....	120
	APÊNDICE B – Roteiro de entrevista com gestores da SEPLAGTD .....	123
	APÊNDICE C – Roteiro das entrevistas com gestores das Secretarias fins .....	125
	APÊNDICE D – Produto Técnico/Tecnológico (PTT): Guia de Boas Práticas.....	127
	ANEXOS .....	163
	ANEXO A – Organograma da Secretaria Municipal de Planejamento, Gestão e Transformação Digital do Recife .....	163
	ANEXO B – Parecer Consubstanciado do Comitê de Ética de Pesquisa (CEP).....	164
	ANEXO C – Organograma da Prefeitura Municipal do Recife .....	169
	ANEXO D – Mapa Estratégico da Prefeitura Municipal do Recife (2021-2024).....	170

## RESUMO

Um movimento de modernização da gestão pública está em curso no mundo e embora a amplitude e o objetivo das reformas variem de um país para outro, de modo geral, visam transformar modelos centrados em regras e processos, em sistemas que conferem importância à satisfação do cidadão e orientam-se para o compromisso com resultados na sociedade. Como consequência natural desse processo contínuo de aperfeiçoamento, no Brasil as práticas de gestão por resultados passaram a ser replicadas nas diversas esferas federativas, inclusive nos municípios, que desempenham um papel essencial na formulação e na execução de bens e serviços públicos à população. Contudo, a implementação e institucionalização destes mecanismos requer atenção para que ajustes e adaptações durante a sua execução não desvirtuem seus objetivos iniciais, uma vez que na esfera municipal se encontram os principais gargalos em termos de gestão, mas também é nesse âmbito onde os resultados de bons modelos desenvolvidos são mais evidentes, com resultados finalísticos mais rápidos. Dessa maneira, esta pesquisa empreendeu um estudo de natureza descritiva e abordagem metodológica qualitativa com o objetivo de analisar, a partir de um estudo de caso, as estratégias adotadas para implementação e institucionalização da Gestão por Resultados (GpR) na Prefeitura Municipal do Recife, que além de contribuir para o aprimoramento do caso específico, possui relevância empírica para a gestão pública, em especial dos municípios. Para essa finalidade, a coleta dos dados compreendeu a realização de entrevistas semiestruturadas, observação direta, análise bibliográfica e pesquisa documental. Os resultados apontam que a implementação da GpR no ente analisado teve uma abordagem abrangente e multifacetada, envolvendo a elaboração do planejamento estratégico municipal, pactuação de metas e seus respectivos indicadores de desempenho, criação de uma nova estrutura organizacional, nomeação de novos servidores, desenvolvimento de ferramentas de governança e elaboração de um sistema de monitoramento e avaliação, juntamente com mecanismos de recompensa em algumas secretarias. No entanto, apesar do progresso alcançado, o desenvolvimento do sistema de GpR no município ainda enfrenta dificuldades e apresenta áreas que necessitam de aprimoramento. Esses desafios abrangem diversas dimensões, como o grande número de indicadores, dificuldade de acesso a informações estruturadas, necessidade de integração entre unidades e lideranças, resistência à mudança por parte dos funcionários, necessidade de capacitação das equipes para atender às novas demandas, limitações de recursos e a falta de diretrizes normativas específicas que podem dificultar a institucionalização das práticas de gestão por resultados. Os achados também indicam que cultura da gestão por resultados está sendo gradativamente internalizada na organização, o que é compreensível dado que o modelo é relativamente recente. Dessa maneira, embora tenha sido alcançado progresso notável na implementação das práticas, a superação desses desafios e áreas de aprimoramento exigirá esforços contínuos, investimentos em tecnologia, capacitação, políticas de integração e o estabelecimento de normativas sólidas.

**Palavras-chave:** gestão por resultados; gestão pública; município; Recife.

## ABSTRACT

A movement to modernize public management is underway around the world, and although the scope and objective of the reforms vary from one country to another, in general they aim to transform models centered on rules and processes into systems that give importance to citizen satisfaction and are oriented towards a commitment to results in society. As a natural consequence of this continuous process of improvement, in Brazil, the management by results practices have been replicated in various federal spheres, including municipalities, which perform an essential role in the formulation and execution of public goods and services for the population. However, the implementation and institutionalization of these mechanisms requires attention so that adjustments and adaptations during their execution do not detract from their initial objectives, since the main bottlenecks in terms of management are found in the municipal sphere, but it is also in this sphere where the results of good models developed are more evident, with faster final results. In this way, this research has undertaken a descriptive study with a qualitative methodological approach with the aim of analyzing, based on a case study, the strategies adopted to implement and institutionalize Management by Results (MBR) in the Municipality of Recife, which in addition to contributing to the improvement of the specific case, has empirical relevance for public management, especially in municipalities. To this end, data collection included semi-structured interviews, direct observation, bibliographic analysis and documentary research. The results show that the implementation of MBR in the entity analyzed had a comprehensive and multifaceted approach, involving the preparation of municipal strategic planning, agreement on goals and their respective performance indicators, creation of a new organizational structure, appointment of new civil servants, development of governance tools and preparation of a monitoring and evaluation system, along with reward mechanisms in some secretariats. However, despite the progress made, the development of the MBR system in the municipality still faces difficulties and there are areas in need of improvement. These challenges cover several dimensions, such as the large number of indicators, difficulty in accessing structured information, the need for integration between units and leadership, resistance to change on the part of employees, the need to train teams to meet new demands, resource limitations and the lack of specific regulatory guidelines which can make it difficult to institutionalize management by results practices. The findings also indicate that the Management by Results culture is gradually being internalized in the organization, which is understandable given that the model is relatively new. Thus, although notable progress has been made in implementing the practices, overcoming these challenges and areas for improvement will require continued efforts, investments in technology, training, integration policies and the establishment of solid regulations.

**Keywords:** management by results; public management; municipality; Recife.

## 1 INTRODUÇÃO

Um movimento de modernização da gestão pública está em curso no mundo e embora a amplitude e o objetivo das reformas variem de um país para outro, de modo geral, visam transformar modelos centrados em regras e processos, em sistemas que conferem importância à satisfação do cidadão e orientam-se para o compromisso com resultados na sociedade (Oliveira Filho; Lima, 2013). Esses mecanismos frequentemente assumem a forma de sistemas de indicadores nos quais informações sobre o desempenho são coletadas, comparadas com metas pré-estabelecidas e disponibilizadas para diversos *stakeholders*, como gestores públicos, líderes políticos, parlamentares, organizações da sociedade civil, imprensa e população em geral que utilizam essas informações para uma variedade de fins relacionados ao seu papel institucional (Marin, 2016).

No Brasil, a noção de planejamento orientado para resultados foi consequência natural desse processo contínuo de aperfeiçoamento da gestão pública, incorporando experiências do setor público de outros países, além de inovações decorrentes do aprendizado e da avaliação crítica dos modelos implementados. Com a redemocratização do país, no final da década de 1980, a inspiração neoliberal e as referências de inovações na gestão pública, a reestruturação do planejamento governamental a partir dos anos 1990 trouxe consigo o desafio de repensar a sua missão, os seus conceitos e procedimentos (Garces; Silveira, 2002). Por conseguinte, o Estado passou a desempenhar um papel chave como produtor de valor público, priorizando o desenvolvimento e bem-estar social e a produção de serviços e infraestrutura de qualidade (Draibe, 2003).

De acordo com Botelho e Pereira (2015), a ideia era superar a administração burocrática e melhorar a gestão pública, a partir de uma atuação qualificada, uma vez que é a sociedade que financia as atividades do governo e necessita, portanto, de retornos em forma de serviços, seja com educação, saúde, segurança ou outros benefícios. Dessa maneira, além da necessidade de elevar os níveis de desempenho da gestão, exige-se dos governos maior atenção no que se refere à ética, à moral, à *accountability* e à transparência na administração pública (Kanufre; Rezende, 2012).

Nessa tônica, as práticas de gestão com foco em resultados passaram a ser replicadas nas diversas esferas federativas. A exemplo disso, alguns estados brasileiros como Minas Gerais, Ceará e Pernambuco, no início dos anos 2000, passaram a descentralizar as atividades estatais e implementaram sistemáticas de monitoramento e avaliação de indicadores de

desempenho, tornando-se objetos de amplo estudo e discussão na gestão pública brasileira (Gonzaga; Frezatti; Ckagnazaroff; Suzart, 2017; Oliveira, 2013; Silva, 2016).

Além dos governos estaduais, as ideias e mecanismos previstos na gestão por resultados (GpR) 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 Gestão por Resultados 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 (Bonis, 2013; Paz; Mendes; Marini; Jardim, 2015; Wegenast; Meneses Júnior; Trevenzol, 2017).

A cidade do Recife também é exemplo do avanço da GpR nos governos municipais. A importância desse tipo de gestão passa a ser evidenciada em 2014, no governo do prefeito Geraldo Júlio de Mello Filho (2013-2020) que a partir do Plano Plurianual Anual (2014-2017) prevê um modelo de gestão pública com foco em resultado. Contudo, é a partir de 2021 que a gestão por resultados passa a balizar toda a dinâmica do Planejamento Estratégico do município, por meio do governo de João Campos (2021-2024).

Esse movimento gerencial nos governos municipais brasileiros 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.

Contudo, é fundamental que as organizações públicas compreendam que o processo de implementação e institucionalização da GpR é tão importante quanto a sua concepção (Johnsen, 2004). Tais processos requerem atenção, para que ajustes e adaptações durante a sua execução não desvirtuem os objetivos iniciais, especialmente nos municípios, uma vez que nas prefeituras municipais se encontram os principais gargalos em termos de gestão, mas também é nesse âmbito que os resultados de bons modelos desenvolvidos são mais claros, com resultados finalísticos inclusive mais rápidos (Paz *et al.*, 2015).

Dessa maneira, assumindo a pertinência do tema em questão no contexto dos municípios, o presente estudo buscou analisar, por meio de um estudo de caso na Prefeitura Municipal do Recife, as estratégias adotadas para implementação e institucionalização da

Gestão por Resultados que, além de contribuir para o aprimoramento do caso específico, possui relevância empírica para a gestão pública, em especial dos municípios.

### **1.1 Problema de Pesquisa**

Ainda que a Gestão por Resultados (GpR) seja cada vez mais adotada no cenário atual e o investimento nesse modelo apresente efeitos positivos para as estratégias governamentais (Holstein, 2017), a questão da implementação, bem como, da institucionalização e do alcance efetivo dos resultados de desenvolvimento demandam ações consistentes, muitas vezes negligenciadas pelas instituições envolvidas. Não raro, as experiências já vivenciadas mostram que os modelos vão aos poucos sofrendo alterações e, por vezes, não trazem os resultados esperados na sua concepção (Wegenast; Meneses Júnior; Trevenzoli, 2017).

Poister (2010) ao considerar a realidade nos Estados Unidos, destaca que, embora o planejamento estratégico já seja amplamente utilizado no serviço público, há dificuldades na implantação da GpR, especialmente para estabelecer e acompanhar metas, bem como, para desenvolver estratégias para o alcance delas.

Neste sentido, Araújo (2009) ao analisar a implementação da GpR na Administração Pública portuguesa, constatou que apesar da vontade dos reformadores de introduzirem esse tipo de gestão, alguns problemas como a dificuldade da gestão pública em integrar orçamento com o planejamento estratégico, a resistência à mudança, a falta de preparação para usar os instrumentos e a ausência de uma cultura assente em valores gestionários condicionam o sucesso da reforma. Para ele, a implementação da Gestão por Resultados é difícil e pode demorar anos até que as mudanças necessárias se incorporem no sistema existente.

Milanesi (2018) ao considerar o contexto da América Latina, afirma que, embora a Gestão por Resultados seja uma ideia dominante de reforma do setor público, os fatores que condicionam o seu desenvolvimento não foram debatidos o suficiente. O autor explica que a implementação da GpR como modelo teórico se depara com uma série de desafios, alguns típicos do modelo e outros de tipo institucional, como, por exemplo, as tensões relacionadas à mudança de foco de uma cultura de processo para uma de resultados.

Nessa tônica, Queiroz e Ckagnazaroff (2010) ao analisarem a política de governo do Estado de Minas Gerais nos anos 2003-2010, apoiada em práticas da gestão por resultados, identificaram significativas mudanças de cunho gerencial, que inovou em termos estratégico, tecnológico, estrutural e de controle; contudo não obteve o mesmo êxito em relação às dimensões humana, cultural e política da mudança.

A respeito da problemática da cultura, Julnes e Mixcóatl (2003), em um estudo realizado no México sobre a implementação da GpR no âmbito público, ressaltam a resistência à introdução de novas ideias como uma das maiores dificuldades para criar um clima favorável à mudança que esse tipo de gestão propõe.

Já Porpino e Stefani (2014) ao conduzirem um estudo de caso em uma empresa pública brasileira, apresentaram evidências empíricas de alguns requisitos necessários para implantação de uma gestão por resultados eficaz em instituições públicas, tais como: meritocracia na formação da equipe gestora, apoio da alta gestão, autonomia e comunicação estratégica.

Esses desafios comuns à administração pública brasileira, quando analisados especificamente no âmbito da gestão municipal, são normalmente intensificados, uma vez que o cidadão está mais próximo do gestor municipal, e é na cidade onde ele encontra os gargalos que afetam de maneira direta a sua rotina diária como o lixo, o trânsito, os buracos na rua, a saúde, a educação e a assistência social (Guerra *et al.*, 2016; Paz *et al.*, 2015). Além disso, os municípios possuem grandes desafios de modernização da gestão pública em virtude da falta de disponibilidade de recursos e de planejamento, da baixa qualificação profissional e de problemas de fiscalização (Olivieri *et al.*, 2018).

Nesse sentido, ao analisar experiências anteriores na Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, Marin (2016) destaca que embora se perceba tentativas de implementar um modelo de gestão por resultados antes de 2009, os planos não obtiveram sucesso, pois não conseguiram converter as ideias em ações com impacto real para a população e também não foram acompanhados pela implementação de sistemas de monitoramento e controle.

Dessa maneira, a fim de contribuir com o entendimento sobre a problemática no âmbito municipal, propõe-se o desenvolvimento de um estudo de caso na Prefeitura Municipal do Recife, a partir da seguinte pergunta norteadora: Quais as estratégias adotadas para implementação e institucionalização da Gestão por Resultados na Prefeitura Municipal do Recife?

## **1.2 Objetivos**

A seguir são apresentados o objetivo geral e os específicos que nortearam a condução desta pesquisa. O objetivo geral define o propósito do estudo e os específicos caracterizam as etapas ou fases do projeto.

### **1.2.1 Objetivo Geral**

A presente pesquisa teve como objetivo geral analisar as estratégias adotadas para implementação e institucionalização da Gestão por Resultados na Prefeitura Municipal do Recife.

### 1.2.2 Objetivos Específicos

Para o alcance do objetivo geral foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- Compreender os fatores externos e internos que levam as gestões municipais a adotar as práticas de Gestão por Resultados (GpR);
- Investigar o processo de implementação da GpR, no âmbito interno da Prefeitura Municipal do Recife;
- Identificar desafios e oportunidades de melhoria no processo de implementação e institucionalização da GpR na Prefeitura Municipal do Recife;
- Elaborar um Guia de Boas Práticas, com base na literatura e em experiências exitosas, a fim de fornecer aos gestores públicos municipais diretrizes e orientações para adoção das práticas de GpR.

### 1.3 Justificativa e Relevância da Pesquisa

O presente estudo justifica-se pelo desenvolvimento de um diagnóstico acerca das estratégias adotadas para implementação e institucionalização da Gestão por Resultados na Prefeitura Municipal do Recife, que além de contribuir para o aprimoramento do caso específico, possui relevância empírica para a gestão pública, em especial dos municípios, uma vez que, nos níveis subnacionais as informações ainda são imprecisas ou não estão consolidadas, gerando na prática, uma avaliação deficitária sobre as experiências de adoção de modelos de GpR nos municípios.

Além disso, é importante ressaltar que, embora se verifique adesão às práticas de gestão por resultados em diversas regiões do Brasil, o número de publicações de estudos acerca do tema no âmbito municipal, ainda é incipiente. Nesse sentido, Marin (2016) afirma que a literatura brasileira sobre a gestão por resultados ainda é um campo em formação, especialmente quando trata-se da gestão municipal. De acordo com o autor, a maior parte da produção disponível é marcada por um caráter normativo e autorreferido.

Olivieri *et al.* (2018) vão além e analisam que apesar da importância desses entes na implementação articulada de políticas públicas na estrutura federativa, a gestão municipal,

como um todo, ainda é um tema pouco abordado pela literatura brasileira. Dessa maneira, o estudo poderá elucidar aspectos relevantes para ensejar futuras pesquisas acadêmicas.

Ademais, analisar os aspectos estruturais do modelo de Gestão por Resultados, enquanto instrumento de gestão pública, possibilitará o desenvolvimento de um diagnóstico para avaliação, monitoramento e controle da eficiência do aparelho estatal. Tais instrumentos possuem especial importância, uma vez que o estado moderno deve garantir o uso eficiente dos recursos e oferecer resultados mensuráveis e articulados a macropolíticas que, em última análise, expressem os interesses dos eleitores (Munevar; Bozzi, 2000).

Acerca da seleção da Prefeitura Municipal do Recife como objeto de análise desta pesquisa, alega-se que o caso em questão se revela oportuno, uma vez que a gestão municipal do Recife tem evidenciado de forma contínua a adoção de práticas com foco em resultado desde 2014, por meio de instrumentos como o Plano Plurianual Anual de 2014-2017 e do Planejamento Estratégico da Cidade de 2021-2024, norteados pelos conceitos da GpR.

Além disso, a escolha de uma cidade de grande porte, como a capital pernambucana, permite analisar o fenômeno em um cenário de grande impacto político e econômico, uma vez que Recife constitui o centro administrativo e de negócios do estado, ocupando assim posição de destaque no contexto regional. De acordo com o último levantamento desenvolvido pelo Centro de Licença Pública (CLP), publicado em 2022, Recife foi considerada a cidade mais competitiva do Nordeste.

Por fim, a escolha também se dá por motivos pessoais e de acesso, visto que a autora do presente estudo faz parte do quadro de servidores do referido órgão.

#### **1.4 Estrutura do Estudo**

O presente trabalho está estruturado em cinco capítulos principais: 1. Introdução; 2. Revisão de literatura; 3. Metodologia; 4. Análise e discussão dos resultados e 5. Conclusões.

O primeiro capítulo discorre sobre os aspectos introdutórios do tema, apresentando o problema de pesquisa, os objetivos que se pretende atingir, as justificativas (teórica e prática), além desta seção de estrutura da dissertação.

O segundo capítulo apresenta construtos teóricos, ainda que preliminares, a respeito da temática investigada, que além de propiciar o levantamento de pesquisas com similaridades, balizaram o processo de coleta de dados da pesquisa e permitiu a elaboração de textos a partir de uma perspectiva histórica dos principais pontos relacionados a origem,

definição e princípios da Gestão por Resultados, os mecanismos e instrumentos de implementação e institucionalização dessas práticas no setor público, bem como, os principais desafios e dilemas.

O terceiro capítulo refere-se ao delineamento metodológico utilizado no estudo, detalhando o método explorado, o *locus* da pesquisa, os critérios para a coleta de dados, bem como, as etapas de coleta e análise dos dados obtidos, além dos aspectos éticos.

No quarto capítulo são demonstrados os resultados encontrados a partir dos procedimentos metodológicos empregados, que junto ao referencial teórico contribuiu para a elaboração de proposta do Guia de Boas Práticas, constante no Apêndice D, a fim de orientar e aprimorar o modelo organizacional na Prefeitura Municipal do Recife para a implementação e institucionalização da Gestão por Resultados.

Por último, no quinto capítulo são apresentadas as conclusões, pontuando de forma sumária o alcance dos objetivos específicos, as limitações do estudo, bem como a indicação de pesquisas futuras e as considerações finais.

## 2 REVISÃO DA LITERATURA

Este capítulo apresenta os referenciais teóricos norteadores do estudo em questão, a partir da revisão da literatura, que além de propiciar o levantamento de pesquisas com similaridades, balizaram o processo de coleta de dados e de análise dos resultados obtidos. A revisão está estruturada da seguinte maneira: inicialmente, aborda-se, a partir de uma perspectiva histórica, os principais pontos relacionados a origem, definição e princípios da Gestão por Resultados; em seguida, apresenta-se os mecanismos e instrumentos de implementação e institucionalização dessas práticas no setor público, incluindo algumas experiências já vivenciadas por estados e municípios brasileiros; por fim, são discutidos os principais desafios e dilemas associados a esse contexto.

### 2.1 Gestão por Resultados

#### 2.1.1 Origem, Definição e Princípios

A expressão Gestão por Resultados vem do inglês, *Management by Results (MBR)*, utilizada pela primeira vez por Peter Drucker, pai da administração moderna, em seu livro intitulado *The Practice of Management*, publicado em 1964 (Serra, 2008). Também conhecido por *Management by Objectives (MBO)* ou, em português, Administração por Objetivos (APO), o conceito surgiu ainda na década de 1950, em um contexto histórico de grande pressão sobre o setor privado norte-americano (Holstein, 2017). Vale ressaltar que, na literatura, a APO é considerada por muitos uma teoria neoclássica da Administração, uma vez que seu conteúdo, além de respeitar o conceito de Teoria Geral da Administração, contribuiu significativamente para o desenvolvimento de instrumentos administrativos específicos, os quais têm sido importantes para a evolução da administração das empresas (Chiavenato, 2020; Oliveira, 2019).

Lodi (1970) explica que com as sucessivas intervenções no domínio privado e controles governamentais, desde a crise de 1929, intensificados, posteriormente com o cenário de escassez da guerra de 1941, o empresário na década de 1950 teve uma queda nas suas margens de lucro e sentiu a necessidade de reduzir despesas para se concentrar no essencial. Nessas circunstâncias de pressão econômica, junto ao aperfeiçoamento de controles administrativos, técnicas financeiras e operacionais, surge a Administração por Objetivos como tática de direção de esforços para obtenção de melhores resultados. As empresas passam a se concentrar em objetivos escolhidos, podendo autodirigir seus esforços de acordo com controles que estão ao alcance de cada uma.

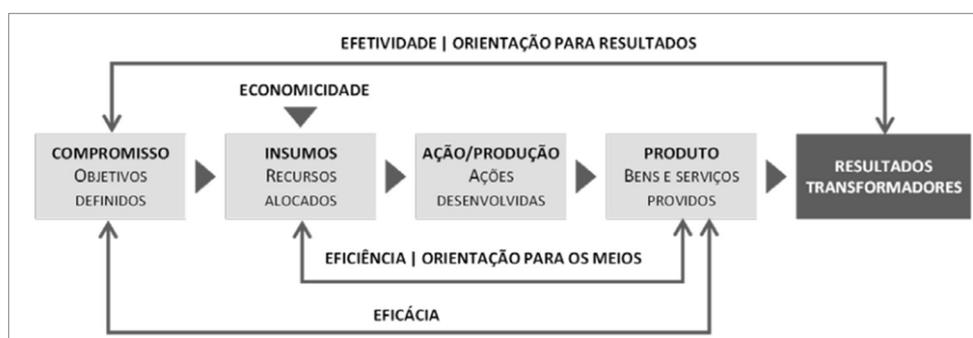
Por conseguinte, cada elemento da organização passa a estar dirigido no mesmo sentido, para uma meta comum, concentrado mais em resultados do que em esforços supérfluos e dispersivos (Drucker, 2003) – ainda que o significado de resultados varie significativamente de acordo com cada contexto (Marin, 2016).

Portanto, embora a Gestão por Resultados seja um conceito de uso, interpretação e definição amplos, e essa característica também seja observada na sua aplicação operativa, sua essência consiste em substituir o enfoque baseado nos processos pelo enfoque nos resultados. “O trabalho deixa de ser um fim em si mesmo para alcançar resultados” (Holstein, 2017, p. 140). Toda ação é consequência dos resultados a serem atingidos, em vez dos recursos disponíveis, por meio do cumprimento de metas específicas medidas por indicadores definidos qualitativa e quantitativamente (Bourgault, 2005).

Dessa maneira, pode-se entender a Gestão por Resultado 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. Seu principal objetivo é melhorar a eficiência e eficácia por meio da aprendizagem organizacional, além de cumprir as obrigações de prestação de contas através de relatórios de desempenho (Meier, 2003).

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*) (Neves; Guimarães.; Meneses Júnior, 2017)

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



Fonte: Neves, Guimarães e Meneses Júnior (2017)

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. Em outros termos, conforme esclarece Alcantara (2006), não se

trata de uma rotina de trabalho, mas sim de “um movimento contínuo de construção de uma cultura de governo onde o que importa não é o que se faz, mas o que se consegue alcançar” (Alcantara, 2006, p. 5).

No setor público, o modelo de gestão por resultados constituiu um novo modo de empreender a gestão pública diante dos 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 realça 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).

Nota-se, portanto, que a implementação da GpR nas organizações públicas brasileiras tem sido impulsionada por diversos fatores, incluindo a busca por maior eficiência e eficácia na gestão pública, a necessidade de prestar contas à sociedade e aos órgãos de controle, e a pressão por resultados concretos e mensuráveis (Tavares *et al.*, 2019).

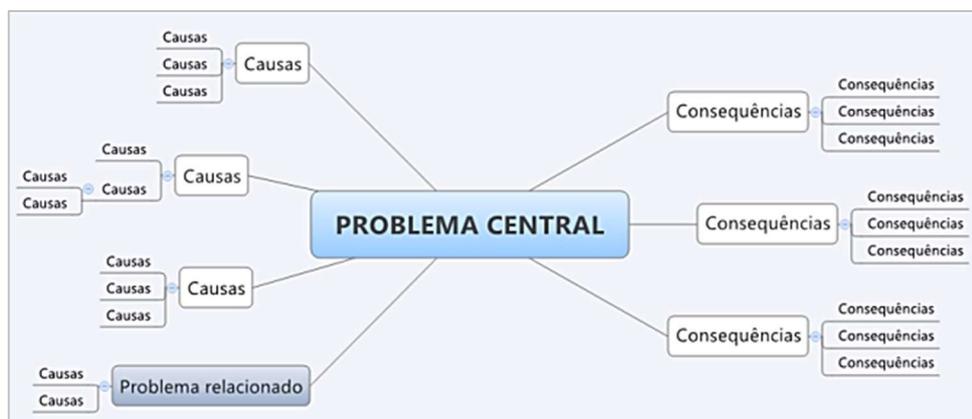
## **2.2 Implementação e Instrumentos da GpR**

Holanda e Rosa (2004) organizam o processo de implementação da gestão por resultados em três etapas: planejamento, implementação e monitoramento e avaliação. Essas etapas são interligadas e geram um processo de retroalimentação que proporciona aprendizado contínuo e melhoria da capacidade de inovação na gestão.

Os autores explicam que no planejamento, primeiro é identificado o problema, comparando a situação real com a ideal, bem como, suas causas e consequências. Entre os instrumentos úteis para a visualização dessa relação de causa e efeito do problema destacam-se: a árvore de problema e a árvore de objetivos. 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).

A Figura 2 apresenta a versão da árvore de problemas proposta por Coral, Ogliari e Abreu (2009, p. 110)

Figura 2 – Árvore de Problemas



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

A partir da árvore de problemas, exemplificada na Figura 2, pode-se gerar a árvore de objetivos. Esta árvore expressará a situação futura a ser alcançada após a resolução dos problemas. Para isso 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.

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 (Holanda; Rosa, 2004).

O monitoramento e avaliação, embora distintas, são atividades que se relacionam, passando a primeira a subsidiar a segunda. Primeiro ocorrerá o acompanhamento sistemático dos processos e da utilização dos recursos, a fim de detectar desvios entre o projetado e o executado; após isso, serão aferidos os resultados e impactos decorrentes da implementação dos programas e projetos. Em síntese, o monitoramento e avaliação estão no início do processo e fundamentam a retroalimentação do sistema (Holanda; Rosa, 2004, p. 14).

Holstein (2017), por sua vez, explica que uma vez que o foco desse modelo está nos resultados, ele não visa um controle rígido em relação à execução dos processos, mas, assim como outros tipos de modelo gerencial, deve ser gerenciado, monitorado e avaliado sistematicamente e em tempo real.

Nessa tônica, a autora elenca cinco passos importantes para implementar a gestão por resultados. O primeiro consiste em revisar os objetivos da organização, a fim de que todos

tenham uma visão clara dos objetivos do planejamento estratégico do negócio. Após, serão definidos os objetivos da equipe, que devem ser em comum acordo dos colaboradores e gestores, bem como o estabelecimento de prazos para alcançar as metas almejadas.

O terceiro passo refere-se ao monitoramento do processo: é preciso estabelecer reuniões, para verificar em conjunto se todas as ações estão sendo voltadas para a realização do projeto e se execuções pertinentes estão colaborando para que no prazo definido os objetivos sejam alcançados. Caso seja necessário, devem ser feitas modificações.

Os dois últimos passos consistem em: avaliar o desempenho e recompensar. 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, p. 145).

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).

De acordo com Di Pietro (1996), o contrato de gestão foi idealizado no direito francês como meio de controle administrativo ou tutela sobre empresas estatais, mas, antes disso já era utilizado como meio de vincular a programas governamentais determinadas empresas privadas, que recebiam algum tipo de auxílio por parte do Estado. Após isso, os contratos de gestão passaram a ser celebrados também com entidades da Administração Direta, ou seja, com entes sem personalidade jurídica própria, que se comprometem, por meio do contrato, a atingir determinados objetivos institucionais, em troca de maior autonomia de gestão.

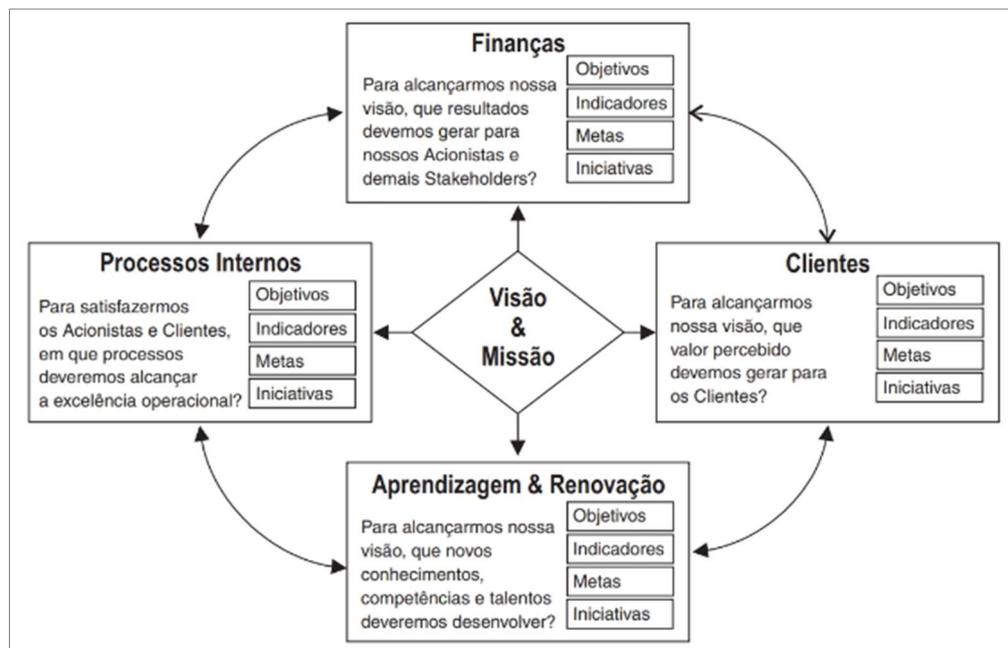
Perdicaris (2012) explica que esse instrumento está relacionado à ideia de que o núcleo estratégico de governo por si só é insuficiente para responder à complexidade da sociedade e prover os serviços demandados, por isso parcerias são formadas para que se possam atingir melhores resultados para a população. Contudo, diferenciam-se da contratação clássica ao estabelecer metas de desempenho baseadas em um planejamento prévio do governo, especificando claramente qual o nível de serviço esperado da entidade contratada.

Já o prêmio por produtividade é uma recompensa financeira que poderá ser concedida aos servidores dos órgãos e entidades que firmarem o acordo de resultados e alcançarem resultados satisfatórios em seu cumprimento. Embora pertençam a modalidades distintas de políticas de gestão pública, o prêmio por produtividade (política de remuneração variável) e o acordo de resultados (política de contratualização de resultados) podem ser concebidos de forma vinculada (Reis Neto; Assis, 2010).

É importante destacar que, conforme explicitado na etapa do planejamento, serão definidos a missão, visão, objetivos e metas, mas como em qualquer modelo de gestão para resultados deverão ser estabelecidos também os indicadores (Paludo, 2013). São esses indicadores que permitem operacionalizar o modelo ou avaliar o alcance das metas propostas, ou seja, viabilizam a tradução dos objetivos em medidas apreensíveis para avaliação dos resultados (Holstein, 2017).

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 3.

Figura 3 – 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).

Contudo, Freitas e Santos (2016) evidenciam alguns desafios a respeito do estabelecimento de indicadores e metas, pois a relação causal entre as ações tomadas e os resultados alcançados nem sempre é clara, uma vez que o tempo entre a implantação de uma política e a coleta de resultados pode ser longo. Além disso, a quantidade desses indicadores precisa ser o menor número possível, para possibilitar foco em determinada política, além da comunicação e o engajamento.

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). Ademais, como a mensuração de indicadores tende a ser maior nos níveis mais baixos da gestão, isso pode desviar o debate de questões mais estratégicas (Bouckaert; Peters, 2002).

Nesse sentido, Uchoa (2013) recomenda que no contexto de um modelo de planejamento fundamentado no *Balanced Scorecard (BSC)* deva-se 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.

Além dos indicadores, explorados nas quatro perspectivas, o BSC é composto também pelos seguintes elementos:

- a) Objetivos estratégicos: define o que a organização quer alcançar;
- b) Metas: se referem ao nível de desempenho ou a taxa de melhorias que tem que ser realizadas para que os objetivos sejam alcançados;
- c) Planos de ação: relatam as ações práticas necessárias para que se alcancem os objetivos estratégicos organizacionais;
- d) Mapa estratégico: busca estabelecer uma relação de causa e efeito que conecta os resultados desejados com os seus vetores, impulsionadores, ou temas - que podem levar ao resultado pretendido. Estas relações buscam tornar claros os vínculos mais significativos das relações estabelecidas entre os objetos centrais localizados em cada perspectiva do BSC. Por meio do mapa estratégico é possível “resumir” graficamente a missão, a visão, os principais objetivos estratégicos e os indicadores envolvidos (Herrero Filho, 2017).

Por fim, 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).

Assim, 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.

### 2.3 Gestão por Resultados no Setor Público

Após a Segunda Guerra Mundial, o Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) ganha espaço na maior parte da Europa. Neste modelo, ao Estado caberia a implementação de uma política fiscal progressiva, a fim de financiar a execução de programas de moradia, saúde, educação, previdência social, seguro-desemprego e, principalmente, o estabelecimento do pleno emprego, atribuindo a essas garantias o status de direito político, não de caridade (Souza; Moraes, 2019).

No entanto, na década de 1970, o modelo entrou em declínio com a sobrecarga dos gastos, pois embora o nível de impostos fosse elevado, não era satisfatório para a dimensão das despesas públicas. Dessa maneira, aparecem novas linhas para o redesenho do Estado, nascendo o Estado Neoliberal, cuja doutrina econômica volta aos preceitos do liberalismo, defendendo um Estado com atuação mais reguladora do que provedora.

É nesse contexto que surge a proposta da *New Public Management* (Nova Gestão Pública) em diversos países como Reino Unido, Nova Zelândia, Austrália e Estados Unidos, por volta das décadas de 1980 e 1990, indicando mudanças intensas no Estado e na gestão pública envolvidas com uma visão neoinstitucionalista (Gomes; Frota, 2015).

Esse movimento visava modernizar o setor público com princípios e práticas advindas do setor privado, propondo o aumento da eficiência e redução dos custos, além do controle de resultados e maior transparência (Cóssio, 2018). Entre os seus elementos norteadores destacam-se: a descentralização dos serviços públicos, enxugamento da máquina pública, terceirização, gestão por resultados, contratos por desempenho, sistemas de monitoramento e avaliação e promoção de competição entre as instituições públicas (Silva, 2020).

No desenvolvimento dos conceitos da Nova Gestão Pública (NGP), o Reino Unido foi pioneiro. As principais reformas no país tiveram início em 1979, sob o comando de Margareth Thatcher, visando a redução dos gastos públicos através de privatizações e enxugamento institucional. Thatcher buscou descentralizar e atribuir metas para as diferentes áreas do setor público, por meio de instrumentos de planejamento, monitoramento e avaliação intersetoriais como o *Prime Minister Delivery Unit* – um centro de monitoramento intensivo das prioridades de governo, ligado diretamente ao Primeiro Ministro – e os *Public Service Agreements* que consistiam em acordos de resultados de performance governamentais (Wegenast; Meneses Júnior; Trevenzoli, 2017).

Posteriormente, o Canadá também passou a adotar medidas visando à racionalização e à modernização de vários aspectos da administração pública. A partir do governo do Primeiro

Ministro Jean Chrétien (1993 – 2003) foram adotadas ações que buscavam a redução das despesas e do tamanho da máquina administrativa, o gerenciamento do orçamento, bem como, a revisão de programas para assegurar que os recursos fossem aplicados nas áreas prioritárias, com melhor custo benefício (*Program Review*). Ainda em 1995, o Governo renomeou o relatório anual ao Parlamento para *Managing for Results*, comprometendo-se com a Gestão por Resultados, em uma busca de melhoria do serviço público (Medeiros; Rosa; Nogueira, 2009).

Além do Reino Unido e Canadá, a gestão por resultados passou a ser adotada por governos em várias partes do mundo, como Estados Unidos e Nova Zelândia, por exemplo, que possuíam características comuns como a adoção de metas e indicadores para nortear as políticas públicas, combinadas a mecanismos de contratualização, a partir dos quais os atores envolvidos seriam cobrados, premiados ou punidos (Segatto; Abrucio, 2017).

Na América Latina, esforços significativos também passaram a ser adotados para otimizar as ações do Estado, a maioria deles utilizando como referência o paradigma, ou adaptações, do modelo gerencialista (Munevar; Bozzi, 2000). Nesse sentido, o estudo comparativo elaborado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento em 2011, considerou o Chile o país mais avançado da América Latina na implementação da gestão para resultados. Esse avanço foi atribuído à participação de especialistas externos (consultores e acadêmicos) e à perseverança e à continuidade das inovações gerenciais, especialmente em relação ao sistema de monitoramento e avaliação de políticas públicas que permitiu objetividade, imparcialidade e confiança nos processos de avaliação dos seus resultados. Além disso, o modelo chileno passou a associar o cumprimento de metas e objetivos a incentivos de caráter monetário para os funcionários (Wegenast; Meneses Júnior; Trevenzol, 2017).

Diante do contexto histórico, 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, não obstante a diversidade e variedade das experiências mundiais, a GpR representou uma mudança radical nos modelos da administração pública ao vislumbrar uma nova perspectiva de abordar a dinâmica e o funcionamento das organizações (Neves; Guimarães; Meneses Júnior, 2017).

Para Talbot (2009) essa nova perspectiva baseia-se em cinco principais funções exercidas pela GpR no setor público, de acordo com o quadro 1.

Quadro 1– Funções exercidas pela GpR no setor público

Função	Descrição
--------	-----------

Eficiência	A utilização de indicadores de desempenho possibilita a avaliação da eficiência no setor público, abrindo caminho para a busca de melhorias gerenciais. Esses indicadores fornecem uma base objetiva para medir o quão bem as atividades e processos estão sendo executados, permitindo identificar áreas que requerem aprimoramento.
Foco nos resultados	Estimula a priorização do uso de indicadores de resultados (impactos) em vez de um enfoque excessivo nos inputs e processos internos, viabilizando o planejamento com base nos impactos observados das ações da organização na sociedade.
<i>Accountability</i>	Refere-se à necessidade da população ter acesso a informações realistas sobre o progresso das políticas públicas, a fim de garantir o bom funcionamento da democracia.
Informação para o usuário	A divulgação de informações sobre o desempenho de cada provedor de serviços públicos, oferece ao cidadão-cliente o poder de escolha. Isso incentiva a competição entre os provedores de serviços, fomentando assim a criação de um ambiente semelhante a um mercado.
Serviço ao consumidor	Consiste na divulgação de informações sobre os padrões de atendimento que os serviços públicos devem seguir, com o objetivo de fornecer aos usuários parâmetros de qualidade. Isso envolve compartilhar dados relevantes sobre os critérios e as expectativas de atendimento estabelecidos.

Fonte: Talbot (2009)

De forma semelhante, Lages Júnior *et. al* (2017) afirmam que, nos mais variados casos, os propósitos almejados pela GpR no âmbito público giram em torno de: a) 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; b) otimizar o sistema de prestação de contas à sociedade e a transparência das operações; c) 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).

Além disso, Behn (2003) fornece uma visão abrangente das diferentes dimensões e objetivos da mensuração do desempenho nas organizações públicas consubstanciados em oito propósitos:

- 1) Melhoria: A mensuração do desempenho é utilizada para identificar áreas de melhoria e buscar formas de aprimorar o desempenho organizacional.
- 2) Inovação: Através 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.

Dentre essas diversas funções mencionadas na literatura, é relevante enfatizar alguns aspectos relacionados à *accountability*. Segundo Quirós (2006), a *accountability* baseia-se na avaliação *ex-post* das políticas e programas como um meio de medir seu desempenho e exigir a prestação de contas dos diretores e funcionários públicos responsáveis, tanto pela execução quanto pelos resultados alcançados. 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 dos governantes e a consistência entre metas e resultados obtidos.

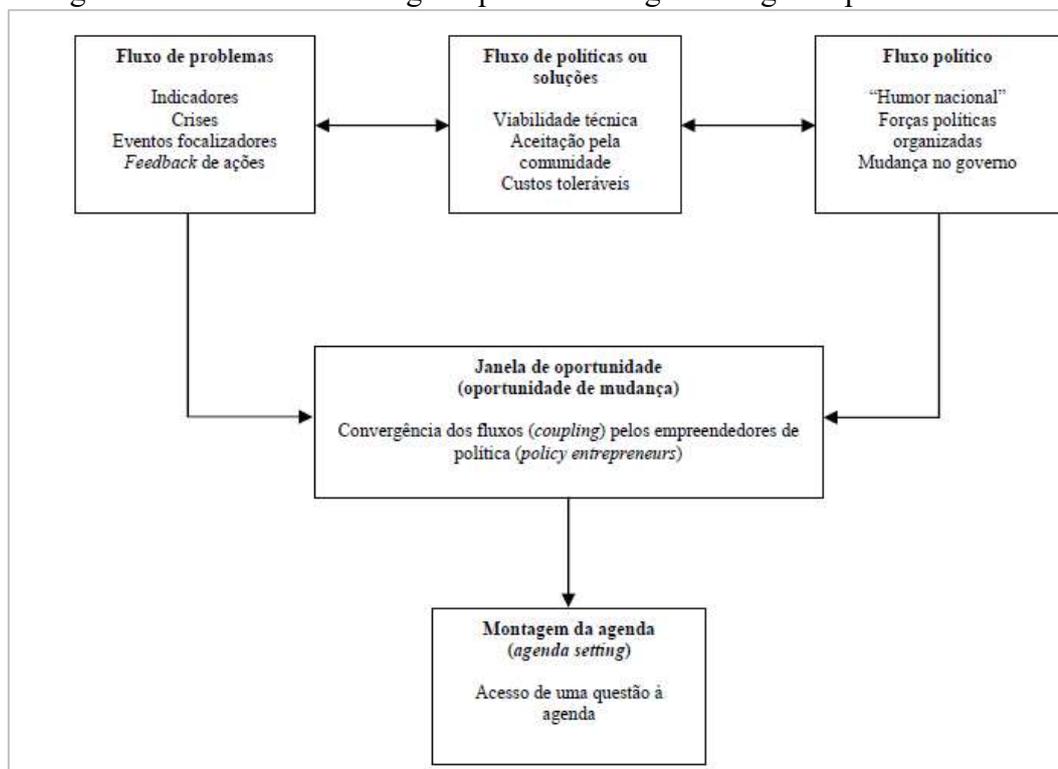
Para Bonis (2013), a aparente simplicidade do conceito apresentada por Quirós esconde algumas dificuldades encontradas na sua aplicação prática, que podem ser expressas por um conjunto de perguntas como: a) Quem define os objetivos da ação pública? b) Como escolher os indicadores capazes de mensurar o alcance desses objetivos? c) Os indicadores devem mensurar *outputs* (resultados de processos) ou *outcomes* (impactos)? d) Quem escolhe os indicadores e define suas metas? e) Como mensurar os indicadores? Quem faz a mensuração? f) Como definir metas para os indicadores? g) Como os indicadores, as metas e os resultados obtidos devem ser divulgados para os cidadãos?

Nos modelos tradicionais, os objetivos da ação pública são estabelecidos pelos políticos eleitos, que, por meio das eleições, recebem o aval dos eleitores para implementar, durante o

mandato, a plataforma proposta durante as campanhas eleitorais (Przeworski, 1998). Sobre esse tema, é importante destacar o modelo de formação da agenda pública de Kingdon (2003), ilustrado na figura 4, que oferece uma visão abrangente desse processo, destacando também o papel dos empreendedores de políticas.

O modelo é formado por três fluxos que, uma vez combinados, abrem janelas de oportunidades (*policy windows*) e permitem aos empreendedores de política inserirem questões na agenda governamental, de modo a garantir que as mesmas sejam discutidas e transformadas em políticas públicas que os beneficiem. Para Kingdon (2003), os empreendedores de políticas públicas são indivíduos, eventualmente pequenos grupos de pessoas, cuja principal característica consiste na defesa de uma ideia e na percepção de momentos oportunos para conectar ideias a respeito de problemas e soluções, produzindo mudanças em políticas públicas. Eles investem tempo e recursos na promoção de seus posicionamentos em troca de ganhos futuros, podem ser encontrados em diferentes pontos do sistema de política, dentro e fora dos governos; são persistentes e apresentam conexões políticas ou habilidades de negociação, seja por capacidades pessoais, seja por ocuparem posições em que isso esteja atribuído.

Figura 4 – O modelo de Kingdon para a montagem da agenda pública



Fonte: (Zapelini, 2014 p.800)

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.

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.

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

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 (Hood, 2007). A prática do *gaming* em sistemas de GpR será analisada com mais detalhes na Seção 2.5.

Outra questão apontada por Bonis (2013) está relacionada ao processo de definição das metas para os indicadores. Nesse caso, o autor explica que 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. Além disso, nem sempre existem séries históricas disponíveis que demonstrem o desempenho passado do indicador, o que torna ainda mais difícil projetar uma trajetória futura. Também, é necessário calibrar as metas de forma adequada. Por um lado, 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 a prática de *gaming* como uma forma de preservar a reputação dos agentes responsáveis.

Ademais a dimensão temporal desempenha um papel crucial na definição das metas. Uma crítica frequente à gestão por resultados 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. Dessa maneira, ao encontrar o equilíbrio adequado entre metas de curto prazo e objetivos de longo prazo, a gestão por resultados no setor público pode garantir uma abordagem mais sustentável e orientada para o progresso contínuo das políticas públicas, atendendo às necessidades presentes e futuras da sociedade (Bonis, 2013).

Após todo esse processo, a divulgação de indicadores, metas e resultados alcançados para os cidadãos será essencial para proporcionar transparência em relação à ação pública. Contudo, deve-se destacar a diferença entre publicar informações e torná-las transparentes, uma vez que publicação se relaciona com o cumprimento da legislação, já a transparência revela uma compreensão de legitimidade. Dessa maneira, a mera divulgação das informações sem compreensibilidade e sem o estímulo do cidadão na busca do conhecimento não torna o conteúdo transparente (Oliveira *et al.*, 2018).

Nesse sentido, 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).

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. Além disso, a falta de padronização e comparabilidade das informações pode dificultar a avaliação do desempenho. É importante estabelecer critérios comuns e indicadores consistentes para que os cidadãos possam comparar o desempenho de diferentes entidades e tomar decisões informadas.

#### **2.4 Gestão por Resultados no Setor Público Brasileiro**

No âmbito público brasileiro, de acordo com Segatto e Abrucio (2017), os instrumentos de GpR foram adotados de maneira mais intensa a partir da década de 1990, com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare) e com a introdução do modelo gerencialista, decorrentes do movimento reformista da Nova Gestão Pública (NGP).

Diante desse novo paradigma, há uma mudança de atenção de regras e regulamentos para o estabelecimento de metas e foco no desempenho (Dooren; Bouckaert; Halligan, 2010). Esse movimento reflete, inclusive, no ordenamento jurídico brasileiro que, por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, incluiu no artigo 37 na Carta Magna a possibilidade de ampliar a entidades da administração direta e indireta a autonomia gerencial, orçamentária e financeira, cujo objeto seja a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade (BRASIL, 1988).

Dessa maneira, a Gestão por Resultados torna-se uma resposta às questões governamentais no país, mediante a implantação de uma nova prática de gestão pública que foca na maior eficiência e eficácia na aplicação do recurso público, além da prestação de contas e responsabilização dos gestores pelo seu uso (Aucoin, 1995).

O Tribunal de Contas da União (TCU), por exemplo, a partir do final dos anos 1990, introduziu mudanças em sua estrutura e processos internos e iniciou a adoção de técnicas de

revisão e controle governamental por resultados, com vistas a induzir a melhoria do desempenho da administração pública brasileira (Castro *et al.*, 2012).

Holanda e Rosa (2004) explicam que o modelo é proposto a partir de uma visão mais abrangente e sistêmica do papel do Governo, com ênfase no objetivo final da ação governamental, ou seja, nos impactos e benefícios desejados sobre a vida da população e não apenas nos aspectos burocráticos e operacionais da gestão tradicional. Além disso, os objetivos e resultados claros estabelecidos nesse tipo de gestão permitem maior *accountability*, uma vez que o estabelecimento de indicadores de resultados e de metas aumentam a transparência e permitem relações mais inequívocas de controle e sanção (Gomes, 2009).

Portanto, a mensuração de resultados passa a ser não apenas uma forma de entregar serviços públicos melhores e mais eficientes, mas também de forma mais aberta e democrática, ou seja, passa a adentrar o campo da relação Estado e sociedade promovendo governança pública. Essa relação de mensuração de resultado enquanto instrumentos de promoção da governança pública ganha ainda mais importância no contexto municipal, onde há maior proximidade com o cidadão e historicamente se verificaram importantes inovações no campo da participação social, como o orçamento participativo e a criação dos conselhos de políticas públicas (Marin, 2016).

Assim, a busca de maior eficácia leva à utilização de mecanismos próximos aos de mercado, à introdução de métodos modernos de gestão e à ênfase em recursos baseados na tecnologia da informação. Observa-se, também, a descentralização de ações do governo para autoridades locais e o desenvolvimento de novas formas de parceria pública e privada, para a realização de investimentos e a prestação de serviços de interesse público (Oliveira Filho; Lima, 2013).

#### 2.4.1 Experiências Subnacionais: GpR nos estados brasileiros

Ao longo dos anos, a reforma da administração pública também se estendeu para alguns estados brasileiros, tais como, Minas Gerais, Espírito Santo e Pernambuco que mesclaram a administração burocrática e a NGP. Esses estados descentralizaram as atividades estatais, adotaram a gestão por resultados, com sistemática de monitoramento, avaliação e indicadores de desempenho e a criação de agências reguladoras (Silva, 2016).

Seguindo a reforma administrativa do governo federal, o estado de Minas Gerais, a partir de 2002, implantou na gestão pública estadual o programa “Choque de Gestão” contendo medidas para solucionar os problemas relacionados aos quadros econômico, fiscal e

administrativo-institucional. Entre as medidas adotadas, foram instituídos procedimentos de contratualização a partir de instrumentos de avaliação de desempenho, conhecidos como acordos de resultados. Mediante os acordos de resultados, o governo estadual, por meio da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, passou a auxiliar as demais secretarias de estado a fim de garantir que estariam buscando os resultados para o desenvolvimento do estado (Correa, 2007; Silveira, Fonseca, Oliveira, 2013; Gonzaga *et al.*, 2017).

No estado do Espírito Santo, em 2007, fundamentado na Gestão por Resultados, o governo implantou um Programa de Gerenciamento Estratégico dos principais projetos de Governo. Para isso, foi elaborado o sistema denominado Pró-Gestão, a partir das práticas divulgadas pelo *Project Management Institute (PMI)*, utilizando-se o *Project Management Body of Knowledge (PMBOK)* como forma de executar e gerenciar os projetos eleitos como os mais importantes. Dessa maneira, a base conceitual do Pró-Gestão estabeleceu, definições tais como: Carteira de Projetos (Portfólio), Projetos Estruturados para Resultados, Intensa Capacitação das Equipes e Gerentes, Rede de Parceiros Internos, Comunicação Integrada, Monitoramento Intensivo e utilização de softwares (SIG-ES) (Bianco; Souza; Reis, 2014).

Situado na região nordeste do país, Pernambuco é outro estado a se destacar na adoção das práticas da GpR. Com um modelo adotado a partir de 2007, intitulado “Todos por Pernambuco: gestão democrática e regionalizada com foco em resultados” introduziu várias inovações simultâneas na gestão do governo do estado, inclusive o fortalecimento da integração entre a definição das prioridades estratégicas, a alocação de recursos orçamentários para seu cumprimento, o monitoramento da execução e a intervenção em caso de desempenho insatisfatório (Alessandro; Lafuente; Shostak, 2014).

Vale ressaltar que, o estado de Pernambuco inovou ao segregar as responsabilidades-chave de gestão pública (principalmente a concepção e implantação do novo modelo), que passaram a ser responsabilidade da nova Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), de tarefas mais rotineiras, como a gestão de recursos humanos e aquisições, que foram atribuídas à nova Secretaria de Administração (SAD). Além disso, foram instituídas carreiras específicas na área de Gestão Administrativa, de Planejamento, Orçamento e Gestão e de Controle Interno para suprir a modernização da gestão proposta pelo governo. Esses profissionais, compunham equipes designadas para realizarem suas atividades em Núcleos de Gestão por Resultados (NGR) situados inicialmente nas Secretarias de Defesa Social, Saúde e Educação (Silva, 2016).

Dessa maneira, a Secretaria de Planejamento e Gestão passou a desempenhar um papel fundamental na integração das diferentes etapas do ciclo de políticas públicas: a partir da coleta de prioridades em seminários participativos regionais, a SEPLAG trabalha com as demais

Secretarias no sentido de elaborar uma proposta de objetivos estratégicos e metas prioritárias para recomendar ao governador, que, por sua vez, tomará as decisões finais. Assim, há um duplo movimento: o recebimento de ideias da sociedade “de fora para dentro” e a definição de prioridades “de cima para baixo” por parte do governador (com assistência técnica da SEPLAG) em consulta com as Secretarias. A seleção das prioridades vem acompanhada da dotação orçamentária para cada uma delas (Alessandro; Lafuente; Shostak, 2014).

Após isso, a SEPLAG e as secretarias responsáveis pelos objetivos estratégicos acompanham de perto o andamento dos resultados relativos às prioridades. O avanço na execução dessas prioridades é analisado em reuniões de monitoramento orientadas por dados, geralmente presididas pelo governador, que tem acesso a um painel de controle que lhe permite acompanhar as prioridades em tempo real. Por fim, quando marcos e metas deixam de ser alcançados, a SEPLAG intervém para averiguar o que está dificultando o avanço e fazer ajustes para solucionar os obstáculos (Alessandro; Lafuente; Shostak, 2014).

Além de Pernambuco, outro estado do Nordeste que se destaca na adoção de práticas da GpR é o Ceará. A partir de 2003, no Governo de Lúcio Alcântara (2003-2006), quando passava por um momento de forte restrição orçamentária e baixa capacidade de investimento, o Estado passou a buscar novas formas de governar com critérios mais claros para a alocação de recursos, maior transparência e controle social (Medeiros; Rosa; Nogueira, 2009).

Para implementar a GpR no Ceará, o Estado buscou a reorganização e a modernização da estrutura administrativa, instituindo mecanismos de controle, governança e indução à mudança cultural, entre eles destaca-se: i) a criação da Secretaria da Controladoria (SECON), atual Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE), com o objetivo de racionalizar e controlar a aplicação dos recursos públicos; ii) a criação do Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal (COGERF), a fim de sedimentar o Modelo da Gestão por Resultados e elevar a eficiência, a eficácia e a efetividade da Administração Estadual; iii) implementação de um modelo de gestão dividido em eixos de atuação, com descentralização, de modo a potencializar os resultados esperados (MEDEIROS; ROSA; NOGUEIRA, 2009) iv) criação da Escola de Gestão Pública do Ceará – EGPCE para capacitação de gestores e técnicos; v) desenvolvimento de Matriz de Resultados Estratégicos para acompanhamento dos indicadores do governo e de sistemas corporativos de informação e comunicação institucionais governamentais, entre outras iniciativas (Ceará, 2022).

Vale ressaltar que, neste período, o Ceará também solicitou ao Banco Mundial uma operação de crédito inovadora para a época, conhecida como *Sector Wide Approach* – SWAP, que visava o empréstimo de recursos a partir de metas pré estabelecidas entre o governo

estadual e o banco, com abandono da política de recursos por obras e/ ou ações em troca de uma política de recursos por performance (Holanda, Medeiros, Machado Neto, 2006).

#### 2.4.2 Experiências Subnacionais: GpR nos municípios brasileiros

De acordo com Marin (2016), vinte anos após o lançamento do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) de 1995, uma terceira onda gerencial tem como protagonistas os governos municipais brasileiros. As reformas da administração pública, agora na perspectiva municipal, se devem principalmente à necessidade de as prefeituras desenvolverem soluções mais inovadoras para atender demandas básicas dos cidadãos, uma vez que os recursos são escassos. Além disso, os desafios comuns ao serviço público, quando analisados especificamente no âmbito da gestão municipal, são normalmente intensificados, uma vez que é na cidade onde se encontram os gargalos que afetam de maneira direta a vida diária da população (Paz *et al.*, 2015).

Dessa maneira, a importância das práticas de GpR no plano municipal passam a ser evidenciadas, como o caso de Belo Horizonte, que em 2009 implanta de forma pioneira o modelo de Gestão por Resultados (Macedo, 2016). O então prefeito Márcio Lacerda (2009-2016) além de instituir a GpR, por meio do Decreto nº 13.568, de 13 de maio de 2009, desenvolve o Plano Estratégico da cidade - BH Metas e Resultados, com apoio da consultoria externa Macroplan (Wegenast; Meneses Júnior; Trevenzol, 2017).

No curto e médio prazo, o plano abrangia 12 áreas de resultados e 40 projetos que iriam balizar as políticas e ações da Prefeitura. No longo prazo, visava um horizonte de 20 anos procurando definir e estabelecer indicadores e objetivos para a cidade em 2030 com permanente avaliação dos resultados das políticas públicas, dos programas e dos projetos em andamento (Belo Horizonte, 2009).

Os projetos estratégicos ficaram sob a coordenação do Gabinete do Prefeito e passaram a ter um acompanhamento mais próximo, com sistemas de informações gerenciais, metas físicas e financeiras e reuniões semanais de todos os atores envolvidos com o chefe e o núcleo central do executivo. Além disso, por meio da Lei 9.985, de 22 de novembro de 2010, o município instituiu a Bonificação por Cumprimento de Metas, Resultados e Indicadores (BCMRI), paga a servidores e empregados públicos, mediante a celebração de Compromisso de Resultados (Veiga; Bronzo, 2014).

Ademais, desde a década de 1990, Belo Horizonte tem lançado mão do Orçamento Participativo e do Programa de Metas (PAI). De acordo com Oliveira e Silva (2017), o PAI é

uma ferramenta de gestão por resultados que tem como objetivo orientar as políticas públicas municipais em direção a metas estratégicas e aprimorar a efetividade da gestão municipal.

Nesse sentido, Coelho e Costa (2015) afirmam que implementação do PAI em Belo Horizonte contribuiu para a melhoria da efetividade e da transparência da gestão municipal, bem como, para o aumento da participação dos cidadãos na definição das políticas públicas. Os autores destacam que o PAI também permitiu a avaliação sistemática dos resultados das políticas públicas e a identificação de problemas e oportunidades de melhoria.

Vale ressaltar que, em um contexto mais recente, Reis *et al.* (2020) ao analisar a adoção das práticas de gestão por resultados em 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.

Em 2009, a administração municipal de São Paulo também passou a ter um instrumento de planejamento que coordenava as ações estratégicas, indicadores e metas quantitativas do governo. Esse planejamento, conhecido como Agenda 2012 foi desenvolvido durante a gestão municipal de Gilberto Kassab (2009-2012) resultado das exigências da "Lei do Plano de Metas", estabelecida pela Emenda nº 30 à Lei Orgânica do Município de São Paulo. Essa lei tornou obrigatória a elaboração e o cumprimento do Programa de Metas pelo Poder Executivo, além da divulgação semestral dos indicadores de desempenho relacionados à implementação de suas diversas metas (Bonis, 2013).

A Agenda foi elaborada pelas secretarias municipais, por meio da coordenação da Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPPLA) e teve como base os modelos de gestão por resultados e de acompanhamento implantados nas cidades de Bogotá, na Colômbia; Mineápolis, nos Estados Unidos; Barcelona, na Espanha; e Sidney, na Austrália, resultando em 223 metas divididas em cinco eixos estruturantes que agregavam um conjunto de 29 objetivos de caráter prioritário para a atual gestão. O andamento da execução dessas metas podia ser acompanhado pelo cidadão, por meio de relatórios semestrais disponibilizados em portal criado pela prefeitura (Mesquita; Risso; Portel, 2011).

É importante ressaltar que a obrigatoriedade de elaboração e cumprimento do Programa de Metas pelo Poder Executivo, instituída por meio da Emenda nº 30 à Lei Orgânica do Município de São Paulo, garantiu que as funções de governança no centro do sistema de GpR fossem mantidas pela gestão sucessora, liderada por Haddad (2013-2016) que buscou no novo Programa de Metas lidar com os problemas identificados no mandato anterior (Marin, 2016).

É também em 2009, na gestão do prefeito Eduardo Paes, que a cidade do Rio de Janeiro publica o seu Plano Estratégico 2009-2012 denominado "Pós 2016 - O Rio mais integrado e competitivo", fundamentado em uma visão de longo prazo para o ano de 2020. Elaborado pelo gabinete Casa Civil (CVL), composto por profissionais especializados em planejamento estratégico e gestão e com suporte da consultoria especializada McKinsey & Company, o plano tinha o objetivo de implantar um modelo de gestão baseado no desempenho, abrangendo dez áreas de resultados: Saúde, Educação, Ordem Pública, Emprego e Renda, Infraestrutura Urbana, Meio Ambiente, Transporte, Cultura, Esporte e Lazer, Assistência Social e Gestão e Finanças Públicas (Marin, 2016)

O Plano compreendeu 46 metas a serem cumpridas até 2012, que seriam alcançadas por meio de 37 iniciativas prioritárias, englobando grandes projetos e programas com o objetivo de melhorar os indicadores mensurados. Cada iniciativa prioritária era constituída por um ou mais projetos, cuja implementação era desdobrada em cronogramas por meio de Estruturas Analíticas de Projeto (EAP), elaboradas em colaboração entre as respectivas pastas e a CVL. Após a definição da estrutura e do cronograma dos projetos, eles passam a ser regularmente monitorados pela CVL (Rio de Janeiro, 2012)

Adicionalmente, anualmente, as metas de quatro anos do Plano Estratégico foram detalhadas em Acordos de Resultado (AR). Esses acordos são documentos similares a contratos, assinados pelo responsável da respectiva pasta, pelo prefeito e pelo secretário da Casa Civil, que estabelecem metas anuais de desempenho para cada pasta (RIO DE JANEIRO, 2012)

Com o objetivo de motivar os servidores, a Prefeitura também adotou uma estratégia de remuneração variável, associando o cumprimento das metas anuais estabelecidas nos Acordos de Resultados (ARs). Caso as metas da secretaria fossem alcançadas, os servidores teriam direito a um adicional de remuneração, inicialmente limitado a meio salário. Além disso, a Prefeitura intensificou seus investimentos na adoção de novas formas de parceria com o terceiro setor e o setor privado. A utilização de contratos de gestão com organizações sociais foi ampliada, e a Prefeitura do Rio de Janeiro firmou as duas maiores parcerias público-privadas do país: a revitalização da Zona Portuária e a construção do Parque Olímpico (Marin, 2016).

Outro município da região Sudeste a adotar as práticas da Gestão por Resultados foi Osasco. Localizado na região metropolitana do estado de São Paulo, o município passou por grande estímulo durante a gestão do prefeito Jorge Lapa (2013-2016), que contou com consultoria FGV Projetos para promover a integração das ações de governo e impulsionar o planejamento estratégico, bem como, implantar a GpR, instituída no PPA de 2014-2017 do município (Pellicci; Martello Junior, 2016).

Nesse sentido, nos moldes de outros entes subnacionais, por meio da Lei Complementar nº 261, de 17 de maio de 2013, foi criada a Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), uma secretaria específica responsável pelo planejamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas estratégicas do município. Além disso, alinhada com as tendências de contratualização de resultados, foram executados Acordos de Resultados cujo planejamento envolveu a SEPLAG e as secretarias fins – embora esse tenha se limitado ao alto escalão dos órgãos executores, especialmente em decorrência da exiguidade do prazo para a apresentação do Plano Plurianual (Pellicci; Martello Junior, 2016).

Encabeçada pela SEPLAG, o município também desenvolveu uma metodologia específica de monitoramento estratégico cujos principais elementos envolvia: a) um sistema informatizado para gerenciamento das ações previstas, intitulado “Monitora Osasco”; b) reuniões mensais com as secretarias; c) reuniões conduzidas pela SEPLAG, com a participação do prefeito, do secretário da pasta em questão, equipes setoriais e outras secretarias fins correlatas aos temas daquela secretaria, com o objetivo de acompanhar o desempenho da estratégia, avaliar os resultados e dar encaminhamentos a pontos que necessitam (Pellicci; Martello Junior, 2016).

Em 2015 foi a vez do município de Goiânia aderir às práticas da Gestão por Resultados. Diante de uma forte crise financeira, agravada pelo cenário econômico nacional, com queda nas principais receitas do município, gastos com pessoal acima dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal e elevado déficit previdenciário e financeiro, o município passou a buscar medidas imediatas de ajuste fiscal, por meio de uma ampla reforma administrativa que pudesse otimizar a estrutura organizacional, reduzir as despesas de custeio, incrementar a receita e ganho de produtividade. Dessa maneira, no contexto da criação da Lei de reforma Administrativa do município, vislumbrou-se a oportunidade de adoção do modelo de gestão por resultados, que uma vez inserido no texto do Projeto de Lei Complementar, ganharia a força necessária para dar início a sua implantação (Scarpa; Santos; Taveira, 2017).

Nessas circunstâncias foi criada a Lei Complementar nº 276, de 03 de junho de 2015 a qual além de prever o modelo de GpR, instituiu o contrato de resultado, instrumento que passou a estabelecer, 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. Além disso, a lei passou a prever 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 (Goiânia, 2015).

Em estudo recente, Santana *et al.* (2019) destaca a importância da utilização de ferramentas tecnológicas para a implementação da GpR em Goiânia. Segundo os autores, a utilização de sistemas de informação e de geoprocessamento tem sido fundamental para a coleta, análise e gestão dos dados necessários para o monitoramento dos indicadores de desempenho.

Contudo, de acordo com os achados de Barros *et al.* (2021) a implementação da GPR em Goiânia também tem apresentado desafios. Entre eles, os autores destacam a falta de uma cultura de monitoramento e avaliação das políticas públicas, a escassez de recursos financeiros e humanos adequados, bem como, a necessidade de capacitação dos servidores públicos para a utilização das ferramentas tecnológicas necessárias para a implementação das práticas de gestão por resultado.

Outra experiência, dessa vez na região nordeste do país, é apresentada pelo Instituto Publix na coleção Governança em Ação, cujos autores, Paz *et al.* (2015), relatam a implantação da Gestão por Resultados na Prefeitura Municipal de Aracaju, capital do estado de Sergipe, que teve início em 2013 e contou com o apoio de consultoria especializada. Para isso, primeiramente, foi construída a Agenda Estratégica no município para os próximos quatro anos e, posteriormente, desenvolvida uma Sistemática de Monitoramento e Avaliação para sustentar a execução dessa agenda e permitir o alcance dos resultados definidos e acordados.

A elaboração da Agenda contou com a participação de todos os secretários municipais, além do vice-prefeito, buscando identificar as expectativas dos diversos segmentos da população, por meio de oficinas com a participação de 19 vereadores. Em paralelo, aconteceu uma oficina de cenários, a partir de dados da economia mundial, nacional e estadual, e de séries históricas de indicadores socioeconômicos do município de Aracaju. Esse estudo de cenários, juntamente à análise SWOT (acrônimo para *Strength; Weaknesses; Opportunities e Threats*, do inglês), foram utilizados posteriormente para a construção do Mapa Estratégico da prefeitura. A etapa seguinte do trabalho foi discutir as iniciativas e definição das áreas prioritárias da gestão: Educação; Saúde; Mobilidade/Infraestrutura e Segurança.

Em um segundo momento, foi criada a Central de Resultados para coordenar a sistemática de monitoramento e avaliação. Para isso, inspirando-se na experiência de Pernambuco, alguns membros da Central de Resultados desenvolveram um Sistema de Informação simples e sem recursos externos, para permitir o acompanhamento dos projetos e dos indicadores. O sistema criado a partir dos *softwares* Microsoft Excel e MS Project foi uma inovação importante que deu operacionalidade à Central de Resultados, e que se tornou um

apoio indispensável ao processo de coordenação da Sistemática de Monitoramento e Avaliação (Paz *et al.*, 2015).

É importante ressaltar que, embora não tenha sido identificado na literatura um instrumento normativo para implementação da GpR em Aracaju, após a elaboração da Agenda Estratégica em 2013, o município desenvolveu o seu Planejamento Estratégico para o quadriênio 2017-2020, balizado nas práticas de gestão por resultados sinalizando a continuidade de ações desenvolvidas (Aracaju, 2017).

Contudo, de acordo com Nascimento *et al.* (2020), a implementação da GpR em Aracaju tem enfrentado alguns desafios, como a falta de capacitação dos servidores públicos e a resistência de algumas áreas da administração municipal. No entanto, os autores destacam que esses desafios têm sido superados por meio de uma liderança forte e comprometida com a implementação da gestão por resultados.

Ainda na região nordeste do país, pode-se encontrar o município de Salvador cujas práticas de gestão por resultados têm sido aplicadas na prefeitura desde 2013, período em que foi elaborado o Planejamento Estratégico da cidade, intitulado “Salvador: construindo um novo futuro 2013-2016”, na gestão do então prefeito Antônio Carlos Magalhães Neto. Coordenado pela Casa Civil, por meio da Diretoria Geral de Planejamento Estratégico (DGPE), o plano foi elaborado com o apoio das equipes gerenciais das diversas secretarias e o suporte de consultoria especializada, a partir de parceria com a Federação das Indústrias do Estado da Bahia (FIEB). Nesse sentido, foram estabelecidas 56 metas que se desdobravam em projetos e ações com prazos definidos para suas realizações. O acompanhamento dessas ações era realizado semanalmente, em constante interação entre a Casa Civil e as demais secretarias e órgãos da Prefeitura (Salvador, 2013).

Além disso, a gestão passou a prever acordos de resultados, pactuados com secretarias municipais para cumprimento das metas estabelecidas. Dessa maneira, os órgãos seriam premiados em caso de êxito no plano definido. Já aqueles que não conseguiam, além de não receberem bonificação, poderiam sofrer substituições em termos de dirigentes responsáveis (Salvador, [s.d]).

A atual administração da cidade também demonstra uma continuidade da adoção das práticas de gestão por resultados, consubstanciadas no Planejamento Estratégico 2021 - 2024, elaborado em consonância com o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e outras peças de planejamento da administração municipal, reunindo um total 100 metas e 103 projetos estruturados em sete eixos estratégicos (Salvador, 2021).

Por fim, destaca-se que em estudo recente, Lima *et. al* (2021), ao investigarem a relação entre a gestão por resultados e a satisfação dos cidadãos com os serviços públicos oferecidos pela prefeitura de Salvador, concluíram que a aplicação da GpR contribui para a melhoria da satisfação dos cidadãos com os serviços públicos, especialmente na área de saúde e educação. Além disso, Oliveira *et al.* (2019) ao analisarem a gestão por resultados no Programa Salvador Cidade Sustentável, identificaram melhorias em diversos indicadores socioambientais, como a redução da emissão de gases de efeito estufa e a ampliação do acesso a serviços básicos de infraestrutura. Contudo, também foram apontadas algumas limitações pelos autores, como a falta de um sistema de monitoramento eficiente.

O Quadro 2 sintetiza as experiências municipais apresentadas nessa seção, destacando o início da implantação das práticas de GpR, a ocorrência de apoio técnico ou consultorias durante o processo, o órgão na prefeitura responsável pela gestão da estratégia e o marco normativo ou instrumento que consolida o processo.

Quadro 2 – Experiências municipais com Gestão por Resultados

Município	Início	Consultoria/a poio técnico	Órgão responsável	Marco normativo ou instrumento norteador	Instituiu acordo de resultados e/ou prêmio por produtividade?
Aracaju	2013	Instituto Publix	Central de Resultados	-Agenda Estratégica (2013) -Planejamento Estratégico da Prefeitura de Aracaju para o quadriênio 2017-2020	-
Belo Horizonte	2009; 2013	Macroplan	Gabinete do Prefeito	-Decreto nº 13.568, de 13 de maio de 2009. Institui a Gestão Estratégica Orientada por Resultados e cria o Programa BH Metas e Resultados. -Lei 9.985, de 22 de novembro de 2010, instituiu a Bonificação por Cumprimento de Metas, Resultados e Indicadores (BCMRI),	Sim
Goiânia	2015	Instituto Publix; Programa de Cidades Emergentes e Sustentáveis (BID)	Secretaria Municipal de Finanças	-Lei Complementar nº 276, de 03 de junho de 2015. Dispõe sobre a organização administrativa do Poder Executivo Municipal, estabelece um novo modelo de gestão e dá outras providências.	Sim

Osasco	2013	FGV Projetos	Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG)	-PPA 2014-2017	Sim
Rio de Janeiro	2009	McKinsey & Company	Casa Civil (CVL)	-Plano Estratégico 2009-2012: "Pós 2016 - O Rio mais integrado e competitivo".	Sim
Salvador	2013	Federação das Indústrias do Estado da Bahia (FIEB)	Casa Civil	-Planejamento Estratégico 2013-2016; -Plano Salvador 500	Sim
São Paulo	2009		Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPLA)	-Emenda nº 30 à Lei Orgânica do Município de São Paulo, de 26 de fevereiro de 2008. Institui a obrigatoriedade de elaboração e cumprimento do Programa de Metas pelo Poder Executivo.  -Agenda 2012	-

Fonte: elaborado pela autora (2023).

## 2.5 Características e desafios da GpR no setor público

Apesar da Nova Gestão Pública, em sua fase inicial, propor a troca de indicadores de *inputs* (insumos) para indicadores de *outputs* (produtos) e *outcomes* (resultados) como a chave para alcançar um governo mais efetivo e orientado para resultados, o significado do conceito de “desempenho” no setor público mostrou-se mais complexo que a aparente simplicidade dessa formulação inicial. 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 (Marin, 2016).

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 (Radin, 2006). Além disso, os órgãos públicos precisam lidar com a existência de múltiplos *stakeholders*, com suas subjetivas definições do que seria “desempenho” dentro de cada contexto (Jackson, 2011).

Vale ressaltar que a respeito das muitas perspectivas para a mensuração dos resultados no âmbito público, Robert Behn (1995) afirma que dos objetos de mensuração, sejam eles recursos, produtos, resultados ou impactos, nem sempre essa definição é fácil, e nem sempre permite uma visão adequada dos programas e ações públicas (Behn, 1995).

Além disso, a relação entre desempenho mensurado e satisfação das expectativas dos cidadãos é complexa e mediada por canais de comunicação que afetam essa relação como mídia e organizações da sociedade civil, por exemplo (Bonis, 2013).

Outra problemática para implantação da GpR nos órgãos públicos gira em torno das resistências internas à mudança e da falta de recursos (HO *et al.*, 2016). No primeiro caso, Lines (2005) e Chreim (2006) destacam que a resistência dos funcionários é uma das principais causas de fracasso de programas de mudança. Ainda sobre esse aspecto, Marques, Borges e Reis (2016) ao analisarem a cooperação e a resistência dos servidores públicos do estado de Minas Gerais em relação às mudanças implementadas pelo governo em 2003 com o programa de GpR “Choque de Gestão” concluíram que mesmo que as mudanças sejam positivas e os funcionários percebam que os resultados podem trazer melhorias para sua vida profissional, o processo de implantação gera incertezas e turbulências porque altera a rotina de trabalho. Ademais, as mudanças podem acirrar tensões entre qualidade e quantidade, com prejuízo da primeira (Bouckaert; Peters, 2002).

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 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).

Já 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). Bouckaert e Peters (2002) corroboram com esse pensamento, ao identificar os altos custos dos sistemas de mensuração e monitoramento e das mudanças organizacionais preconizadas como um potencial problema na efetivação da gestão por resultados na administração pública. Por isso, integração do planejamento com o orçamento é

um aspecto chave a ser considerado, assim como o alinhamento de ambos com a disponibilidade de recursos e a gestão para resultados.

Nesse sentido, ao discutir problemas e possíveis soluções para a gestão pública no país, o Instituto de Estudos Avançados (IEA) da USP — consubstanciados no documento “Um Novo Patamar para a Gestão Pública Brasileira — afirma que o atual modelo de planejamento não é adequado para garantir uma gestão efetiva voltada para resultados. De acordo com o documento, o Plano Plurianual (PPA)<sup>1</sup> não reflete as agendas setoriais e organizacionais e o sistema de monitoramento e avaliação é frágil. Os entes federados, especialmente os de menor porte e com capacidades técnicas mais limitadas, enfrentam dificuldades para formular e implementar as inúmeras peças legais de planejamento exigidas pela legislação. Além disso, os processos de planejamento são realizados de forma isolada, deixando de explorar os espaços regionais e de cooperação entre diferentes entidades federativas (IEA, 2018).

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. Assim, o Plano Plurianual (PPA) deve ser alinhado a um plano de desenvolvimento e integrado ao orçamento, desdobrado em uma carteira prioritária de programas e projetos estrategicamente alinhados, sujeitos a um gerenciamento contínuo (IEA, 2018).

Concluída a etapa de planejamento e formulação da estratégia, o principal desafio colocado para os entes públicos é o de fortalecer a capacidade de implementá-la, uma vez que a Gestão por resultados significa também 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).

Ademais, o desafio de implementar a GpR pressupõe a adoção de novos mecanismos de governança num contexto de coprodução de valor público onde o Estado compartilha o

---

<sup>1</sup> é um instrumento de médio prazo que contempla o planejamento governamental para um período de quatro anos, a ser seguido pelo Governo Federal, Estadual e Municipal, nas três esferas de poder (Executivo, Legislativo e Judiciário). Os marcos legais do PPA constam na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 165, § 1º, cujo dispositivo prescreve que é uma lei de iniciativa do Poder Executivo, que deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, abrangendo os programas de manutenção e de expansão das ações do Governo.

protagonismo com os demais segmentos da sociedade. Dessa maneira, 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. Por isso, uma liderança baseada puramente no comando e controle não é suficiente (Torres *et. al*, 2016). Corroborando com esse entendimento de importância das lideranças, Macaranas e Villamil (2020) ao analisarem as dificuldades na implementação da gestão por resultados em organizações públicas nas Filipinas destacaram a falta de liderança comprometida e a capacidade limitada de monitoramento e avaliação como fatores que impedem a institucionalização da gestão por resultados.

Nessa perspectiva, Smith (2014) afirma que em meio à globalização e a ideia de boa governança nas instituições públicas, a relação entre liderança e gestão da mudança é inegável, por isso é necessário que a capacitação dos líderes esteja atualizada com as demandas políticas. Ou seja, uma gestão eficaz deve ser orientada para resultados e atender aos objetivos traçados, sem desconsiderar a gestão de capital humano, que necessita integrar todas as áreas da administração, propondo-se a investir no desenvolvimento de competências, de habilidades e da valorização dos servidores (Filippin; Gemelli, 2010).

Ainda sobre a importância da liderança em organizações públicas ao implementar sistemas de GpR, Bouckaert e Balk (1991) destacam que também é possível que líderes ineficazes optem por impor a medição de indicadores estabelecidos por consultores externos ou pela alta administração. Essa abordagem pode resultar na perda de motivação dos funcionários de níveis mais baixos da organização, gerando uma disfunção é conhecida como “síndrome dos iluminados”.

É importante analisar que, além da busca pela melhoria de desempenho e promoção da governança, a gestão por resultados passou a exercer uma terceira função nas organizações públicas: a *político-partidária*. De acordo com Marin (2016), nesse caso indicadores e metas são frequentemente utilizados por políticos postulantes a cargos eletivos na construção de discursos e narrativas político-eleitorais, para expor o mau desempenho dos rivais e exaltar o seu próprio, ou declarar seu apoio à adoção de ferramentas de gestão modernas no setor público, a fim de conquistar o apoio dos formadores de opinião.

Nesse contexto, mandatários, secretários e cidadãos são despidos de seus papéis institucionais e assumem seus papéis “políticos”. O chefe do Executivo assume o papel de candidato à reeleição ou apoiador de seu candidato sucessor e buscará garantir que seu secretariado siga as suas preferências políticas na condução de suas pastas. Por sua vez, os cidadãos – que na esfera da governança atuam no sentido de controlar a administração –

assumem aqui o papel de eleitores em busca de um candidato em quem depositar seu voto e sua confiança. Além disso, as metas e indicadores podem constituir mecanismos de disciplina político partidária (Lewis, 2015). Este papel pode mostrar-se especialmente relevante ao nos debruçarmos sobre uma administração pública como a brasileira, marcada pela necessidade de formação de coalizões partidárias heterogêneas (Marin, 2016).

Outro desafio na adoção da gestão por resultados no setor público é a prática de *gaming*. De acordo com Hood (2007), essa prática refere-se a uma mudança deliberada ou fraude de números com a intenção de melhorar a posição de um indivíduo ou organização. Nessa situação, os atores aprendem e passam a antecipar como serão definidas suas metas e adaptar seu comportamento de acordo com esse aprendizado. Na educação, por exemplo, pode resultar no controle intencional do desempenho pelos professores ou gestores escolares para que as metas futuras não sejam aumentadas; na exclusão da avaliação de alunos que não alcançam o nível adequado ou na ênfase excessiva aos conteúdos e disciplinas que são avaliados (Segatto; Abrucio, 2017).

De acordo com Hood (2006), especialistas identificaram pelo menos três tipos de *gaming* e comportamentos oportunistas relacionados a metas. O mais conhecido é quando os agentes percebem que metas futuras serão influenciadas pelo desempenho superior alcançado no passado (efeito bola de neve ou *ratchet effect*). Como resultado, eles acreditam que trabalhar muito durante o ano atual irá prejudicá-los, uma vez que metas ainda mais desafiadoras serão impostas no próximo ano. Portanto, os agentes tendem a reduzir sua produtividade no período atual para se sentirem mais confortáveis no futuro.

Um segundo tipo é conhecido como efeito do limite mínimo (*threshold effect*). Isso ocorre quando metas idênticas são impostas a todas as unidades do sistema, o que desestimula a busca pela excelência e faz com que aqueles com melhor desempenho reduzam a quantidade e qualidade de seus serviços para atingir apenas o nível mínimo estabelecido pela meta.

O terceiro tipo de *gaming* envolve a distorção e manipulação dos resultados. Por exemplo, pode ocorrer a redução do tempo de resposta, mas com uma perda na qualidade do atendimento. Nesse contexto, o processo de definição de metas pode se assemelhar a um jogo entre o agente e o responsável, onde o objetivo de melhor desempenho é perdido, e aquele que for mais astuto ganha.

Esses comportamentos mostram que a implementação de metas pode apresentar desafios, pois os agentes podem se adaptar às regras de maneira estratégica, comprometendo a eficácia do sistema. Portanto, é essencial projetar sistemas de monitoramento e avaliação que

levem em consideração essas possíveis distorções e adotar medidas para mitigar os efeitos negativos do *gaming*, incentivando um desempenho real e de qualidade.

O Quadro 3 apresenta uma visão geral dos principais desafios para implementação da gestão por resultados no setor público encontradas na literatura.

Quadro 3 – Desafios para implementação da GpR no setor público

Autor (a)	Desafios
Radin (2006) Marin (2016)	Definição de metas e indicadores adequados: o desempenho envolve aspecto coletivo e social, além de valores difíceis de serem medidos como equidade e justiça, por exemplo.
Jackson (2011)	Complexidade e diversidade de objetivos: existência de múltiplos <i>stakeholders</i> , com suas subjetivas definições do que seria “desempenho” dentro de cada contexto.
Bonis (2013)	A relação entre desempenho mensurado e satisfação das expectativas dos cidadãos é complexa e mediada por canais de comunicação que afetam essa relação
Ho <i>et al.</i> (2016) Marques, Borges e Reis (2016)	Resistências internas à mudança.
Ho <i>et al.</i> (2016) Holstein (2017) Bouckaert e Peters (2002)	Falta de recursos e os altos custos dos sistemas de mensuração e monitoramento e das mudanças organizacionais preconizadas
IEA (2018)	Formular e implementar instrumentos e peças legais de planejamento
Torres <i>et. al</i> (2016)	Participação e envolvimento da sociedade/ desenvolvimento de mecanismos de governança: o alcance dos objetivos extrapola os limites das unidades governamentais, exigindo esforços de articulação com outros governos, setor privado e terceiro setor.
Macaranas e Villamil (2020)	Falta de comprometimento das lideranças.
Bouckaert e Balk (1991)	Síndrome dos iluminados: imposição pela alta administração, levando à perda de motivação de níveis mais baixos da organização.
Lewis (2015)	As metas e indicadores podem constituir mecanismos de disciplina político partidária.
Hood (2007) Segatto e Abrucio (2017)	Prática de <i>gaming</i> : mudança deliberada ou fraude de números com a intenção de melhorar a posição de um indivíduo ou organização.

Fonte: elaborado pela autora (2023).

Por fim, é importante mencionar o desafio da sustentabilidade da Gestão por Resultados ao longo do tempo. Muitas vezes, essa abordagem 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 a Gestão por Resultados seja incorporada na cultura organizacional e nos processos de trabalho de forma contínua e integrada por meio da institucionalização.

## **2.6 Institucionalização da GpR no setor público**

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. Segundo Scott (2014), 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, impulsionados por diversos fatores, como a pressão do ambiente, a busca por legitimidade e o estabelecimento de relações de poder.

Para Tolbert e Zucker (1998) o processo de institucionalização pode ser dividido em três fases: habitualização, objetificação e sedimentação. A primeira consiste no processo de mudança organizacional, quando se almeja desenvolver hábitos na empresa. O resultado é o desenvolvimento de padrões de comportamento para resolução de problemas em questão. Já na objetificação alguns princípios já estão sendo incorporados na organização com certo grau de consenso sobre mudanças. A última fase do processo resulta na sedimentação. Nesse nível, as práticas já foram incorporadas nas atividades operacionais das organizações e têm caráter de continuidade, inclusive para as futuras gerações (Tolbert; Zucker, 1998).

Nesse sentido, a institucionalização da gestão por resultados ocorre quando essa abordagem se torna parte da cultura e rotina organizacional, sendo adotada pelos gestores e funcionários em todos os níveis da organização. Isso implica em uma mudança de mentalidade e valores, em que a medição de desempenho e a busca por resultados passam a ser vistos como fundamentais para o sucesso da organização (Hood, 2007; Andrade, Matos 2016). Esse processo pode trazer diversos benefícios para a organização, tais como a melhoria da tomada de decisão e o alinhamento dos objetivos estratégicos com as atividades operacionais (Souza *et al.*, 2017).

No que se refere ao setor público, Martin (2016) explica que a institucionalização resulta da importância que as funções da GpR assumem nas organizações públicas:

À medida que o sistema vai adquirindo novas funções, novas regras vão sendo necessárias para reger seu funcionamento. É o caso das leis, decretos (...). Na ausência dessas regras, o sistema pode até funcionar, mas tende a produzir informações inúteis, que não estarão vinculadas a processos vitais para o funcionamento das organizações. Assim, o grau de institucionalização pode ser usado quase como um termômetro de quais funções estão sendo exercidas pelo sistema de GpR em cada caso (Martin, 2016, p. 161)

Ainda sobre o tema, o autor argumenta que o termo “institucionalização” se refere não apenas ao quanto as regras do sistema de gestão por resultados foram incorporadas ao marco legal que rege o ente público, mas também se essas normas se tornaram práticas reiteradas e legitimadas no âmbito da instituição. Nota-se, portanto, que a institucionalização se relaciona com a questão da cultura organizacional. Por isso, a mera adoção parcial e isolada da mensuração de resultados, sem um processo mais abrangente de mudança cultural, pode ser motivo para o fracasso da implantação da GpR na administração pública (Martin, 2016).

Nesse sentido, também é importante ressaltar que 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 (Scarpa; Santos; Taveira, 2017).

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.

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). Por isso, 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).

### 3 METODOLOGIA

Este capítulo versa sobre os procedimentos metodológicos empregados para atingir os objetivos desta pesquisa, incluindo o delineamento, a natureza e a estratégia adotados, juntamente com os métodos de coleta e análise de dados. Adicionalmente, na seção 3.7, encontra-se o desenho da pesquisa, que ilustra como o estudo foi conduzido e desenvolvido.

#### 3.1 Caracterização do Estudo

Em relação à sua natureza, a presente pesquisa é considerada aplicada, uma vez que busca a aplicação prática dos conhecimentos adquiridos. Esse tipo de pesquisa busca resolver problemas específicos, desenvolver soluções inovadoras e contribuir para o desenvolvimento de produtos, processos e políticas (Richardson, 2017).

Do ponto de vista de seus objetivos, esta pesquisa caracteriza-se como descritiva, uma vez que busca descrever as características de determinada população ou fenômeno ou ainda estabelecer a relação entre variáveis (GIL, 2019). “Nesse tipo de pesquisa, os fatos são observados, registrados, analisados, classificados e interpretados sem que o pesquisador interfira neles” (Andrade, 2012, p. 112).

Quanto à abordagem metodológica empregada é tipificada como uma pesquisa qualitativa, uma vez que pressupõe a análise, interpretação e compreensão de fatos (Martins; Theóphilo, 2009). A abordagem qualitativa se fundamenta em uma perspectiva que concebe o conhecimento como um processo socialmente construído pelos sujeitos nas suas interações cotidianas, enquanto atuam na realidade, transformando-a e sendo por ela transformados (André, 2013). Dessa maneira, o aspecto qualitativo, conforme explica Creswell (2010), é um meio para explorar e compreender o sentido que os indivíduos ou os grupos atribuem a um problema social ou humano.

No que concerne aos procedimentos técnicos adotados, foram empregadas a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e o estudo de caso. Bibliográfica, tendo em vista que foram utilizados materiais publicados acerca da temática deste estudo, a fim de construir os referenciais teóricos para a pesquisa. Documental, uma vez que também foram analisados, junto à instituição pesquisada, materiais que não sofreram um tratamento analítico (Gil, 2019). E estudo de caso, por estar baseado na experiência da Prefeitura Municipal do Recife.

Em relação ao estudo de caso, Gil (2019, p. 63) caracteriza como um “estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e

detalhado”. Para Yin (2015), o estudo de caso é ideal para entender fenômenos sociais complexos e permite que os investigadores foquem um “caso” e retenham uma perspectiva holística e do mundo real.

O Quadro 4, exposto a seguir, sintetiza a caracterização do estudo.

Quadro 4 – Quadro Metodológico do Estudo

Natureza	- Aplicada
Propósito	- Descritiva
Abordagem Metodológica	- Qualitativa
Estratégias Metodológicas	- Pesquisa Bibliográfica - Pesquisa Documental - Estudo de Caso

Fonte: elaborado pela autora (2022).

### 3.2 | Delimitação do Objeto de Estudo

Em função da natureza do presente trabalho, foi necessário o estabelecimento de alguns critérios basilares para delimitar o objeto de estudo, de forma a viabilizar a obtenção de resultados úteis no tempo disponível. De acordo com Yin (2005), delinear limites de tempo específicos para definir o início e o fim de um caso é importante porque permite que o escopo da coleta de dados diferencie o fenômeno em si do contexto em que foi gerado.

Nesse sentido, optou-se por analisar o período de 2021 a 2023, uma vez que o objetivo do estudo envolve compreender a complexidade do fenômeno contemporâneo, considerando as ações e percepções da gestão municipal atual. Contudo, para fins de contextualização, também foram considerados dados e relatórios sobre experiências anteriores.

Além disso, ao analisar as estratégias adotadas para implementação e institucionalização da Gestão por Resultados na Prefeitura Municipal do Recife, o escopo da pesquisa pode ser potencialmente ilimitado. Por isso, considerando a proposta deste estudo, optou-se por analisar os mecanismos internos do sistema de gestão, envolvendo órgãos diretamente envolvidos com a administração. Nesse sentido, a seleção dos espaços se deu de forma intencional, respeitando o propósito de retratar espaços em que se nota uma maior propensão à existência dos fenômenos investigados. Esse recorte é exposto detalhadamente na seção a seguir.

### 3.3 *Locus da Pesquisa e Seleção da Amostra*

Dos órgãos que constituem a Prefeitura Municipal do Recife, foram analisadas as Secretarias Municipais de Planejamento e Transformação Digital (SEPLAGTD), de Saúde (SESAU), de Educação (SEDUC), de Política Urbana e Licenciamento (SEPUL) e de Desenvolvimento Social, Direitos Humanos, Juventude e Políticas Sobre Drogas (SDSDHJPD).

No que se refere à SEPLAGTD, a seleção do órgão deve-se ao seu papel estratégico na gestão municipal, uma vez que essencialmente auxilia o Prefeito e as demais secretarias e órgãos no planejamento e execução das suas ações. Conforme organograma apresentado no Anexo A, ela é composta por seis Secretarias Executivas: Secretaria Executiva de Planejamento, Secretaria Executiva de Gestão Estratégica, Secretaria Executiva de Gestão de Pessoas, Secretaria Executiva de Orçamento do Município, Secretaria Executiva de Administração e Licitações e a Secretaria Executiva de Transformação Digital.

Já a SESAU, SEDUC, SEPUL e SDSDHJPD constituem secretarias relacionadas às atividades fins, envolvidas com os projetos e ações prioritários do governo nas áreas da saúde, educação, desenvolvimento urbano e social, respectivamente. Nesse sentido, examiná-las permitiu a análise das práticas na Prefeitura sob o ponto de vista do processo de institucionalização da gestão por resultados.

Em relação à seleção dos entrevistados, optou-se por uma amostragem não probabilística intencional, que é baseada “no pressuposto de que o investigador quer descobrir, entender e obter *insights* e, assim, deve selecionar um campo de onde mais possa ser aprendido” (Merriam, 1998, p.62). Dessa maneira, a amostra representativa foi definida entre os gestores públicos diretamente envolvidos no processo de planejamento estratégico e construção do modelo de GpR da Prefeitura, bem como, entre agentes responsáveis por divulgar e disseminar as práticas de gestão nessas secretarias.

A técnica utilizada para a seleção intencional dos entrevistados foi a *snowball*, também conhecida como bola de neve. Nessa abordagem, os casos interessantes são descobertos por meio de indicações feitas por pessoas que têm conhecimento sobre quais casos são ricos em informações (Miles; Huberman, 1994). No contexto do sistema de GpR do Recife, as pessoas que desempenham funções nos órgãos centrais de monitoramento e acompanhamento das metas são exatamente aquelas que conhecem outras pessoas relevantes. Foi por meio de conversas com esses gestores, que ocupam posições privilegiadas no sistema, que o caminho da pesquisa começou a se delinear.

Uma das vantagens do critério da “bola de neve” é que cada entrevista subsequente tem um propósito duplo. Por um lado, permite obter novas informações e *insights*. Por outro, possibilita ao pesquisador tentar replicar os resultados dos dados coletados anteriormente, permitindo realizar uma triangulação desses achados (Steenhuis; Bruijn, 2006). Além disso, a saturação desses critérios é utilizada pelo pesquisador para determinar o momento de encerrar as entrevistas. Silva e Russo (2019) explicam que a saturação teórica é alcançada quando os dados obtidos apresentam redundância ou repetição de resultados. Dessa maneira, interrompe-se a coleta de dados, uma vez que se constata que elementos novos não são mais apreendidos para subsidiar a teorização almejada (ou possível naquelas circunstâncias).

### 3.4 Coleta de Dados

A coleta de dados compreendeu a realização de entrevistas, observação direta, análise bibliográfica e pesquisa documental. Essa diversidade de caminhos para investigação possibilitou a obtenção de uma melhor e mais profunda imagem da realidade, permitindo uma visão mais completa do que se pretende investigar (Patton, 2015). Além disso, conforme assevera Yin (2015), a análise e a combinação dos dados obtidos das diversas fontes – triangulação – evita distorções, sobretudo as decorrentes do viés dos informantes e produz resultados mais estáveis e confiáveis.

As entrevistas – que correspondem a uma das principais fontes de informações para o estudo de caso (Yin, 2015) – foram do tipo semiestruturadas, implicando na existência de um roteiro constando pontos ou tópicos previamente estabelecidos de acordo com a problemática central (Haguette, 2002). Isso permitiu que a entrevista fosse guiada por uma relação de pontos de interesse sem a imposição de uma ordem rígida, ao longo de seu curso.

Nesse sentido, foram elaborados dois roteiros distintos, um direcionado aos integrantes da SEPLAGTD (Apêndice B) e outro aos das secretarias-fins selecionadas (Apêndice C). O primeiro, constante no Apêndice B, é composto por 28 perguntas, estruturadas em cinco blocos. Além de traçar o perfil dos participantes, são levantados questionamentos acerca do processo de implementação da GpR, cujas principais dimensões investigadas foram extraídas da literatura. Já o segundo, constante no apêndice C, é formado por 24 perguntas que além de investigar a implementação nas secretarias fins, buscou identificar a institucionalização da gestão por resultados no órgão analisado.

Com base nos critérios descritos anteriormente, foram realizadas sete entrevistas, entre 10 de julho e 30 de agosto de 2023, com duração média de 1 hora, conduzidas presencialmente e gravadas por meio de dispositivo móvel. A fim de garantir a confidencialidade dos

depoimentos, cada participante recebeu um código único de identificação, utilizado para referências diretas ou indiretas aos seus depoimentos. Para isso, os entrevistados foram organizados em duas categorias: “Gestor – Órgão central (GC)” e “Gestor – Órgão finalístico (GF), conforme descrito no Quadro 5.

Quadro 5 – Perfil dos entrevistados

Entrevistado	Formação	Tempo no serviço público	Tempo na instituição	Tempo na função analisada	Vínculo	Experiência com as práticas de GpR
GC1	Administração	12 anos	2 anos	2 anos	Comissionado	Sim
GC2	Jornalismo	15 anos	6 anos	2 anos	Comissionado	Não
GC3	Gestão da Informação	2 anos	2 anos	2 anos	Comissionado	Não
GF1	Administração/ Pedagogia	13 anos	2 anos	2 anos	Comissionado	Sim
GF2	Administração	15 anos	9 anos	1 ano e meio	Comissionado	Sim
GF3	Dentista	15 anos	10 anos	2 anos	Servidor efetivo	Sim
GF4	Administração	10 anos	10 anos	2 anos e meio	Comissionado	Sim

Fonte: elaborado pela autora (2023).

Observa-se que, entre os entrevistados, três são gestores públicos ligados diretamente ao órgão central de planejamento e gestão, enquanto quatro estão vinculados aos órgãos de área fim. A maior parte possui vínculo comissionado e tempo médio de dois anos na função analisada. Além disso, mais da metade dos participantes tem um longo histórico de experiência profissional no serviço público e já vivenciou experiências anteriores com as práticas de gestão por resultados, a maioria deles no governo estadual. Nesse aspecto, é possível perceber um movimento de pessoas transitando e experiências se disseminando naturalmente, dos entes estaduais para os municípios, conforme apontado por Marin (2016).

Outra técnica adotada para coleta de dados na pesquisa foi a observação participante. Esse tipo de investigação tem suas raízes nas pesquisas antropológicas, que adotaram a etnografia como método e envolve a participação do pesquisador no dia a dia dos pesquisados (Serra; Jaime Junior, 1995; Abib; Hoppen; Hayashi Junior, 2013). A observação participante é realizada em contato direto, frequente e prolongado do investigador com os atores sociais, nos seus contextos culturais, sendo o próprio investigador instrumento de pesquisa durante o qual

os dados são recolhidos de forma sistematizada (Correia, 2009; Fernandes; Moreira, 2013, Pawlowski *et al.*, 2016).

Uma vez que a pesquisadora é servidora do ente analisado, a observação participante realizou-se, concomitantemente às outras técnicas de coleta, entre 02 de março a 31 de agosto de 2023. Nesse período, foram feitas observações do fenômeno durante as Reuniões de Monitoramento e Avaliação de Resultados realizadas com o Prefeito e as Secretarias envolvidas, por meio de um diário, a fim de registrar fatos relevantes para o entendimento do fenômeno estudado. Acresce que a partilha de momentos informais de convivência se revelou rica em significado para a compreensão dos comportamentos e interações observados.

Além disso, visando maior investigação e proximidade da temática da pesquisa, bem como o reforço na coleta dos dados, foram empregados o levantamento bibliográfico e a pesquisa documental. Para isso, foi realizado um levantamento dos estudos bibliográficos acerca da temática, por meio das bases de dados Periódicos Capes, SPELL e Google Acadêmico, bem como, de documentos institucionais coletados em fontes oficiais, nos portais disponibilizados pela Prefeitura do Recife e por outros órgãos públicos correlatos.

De acordo com Cellard (2008), o documento escrito institui uma fonte preciosa para todo pesquisador nas ciências sociais. Ele é insubstituível em qualquer reconstituição referente a um passado relativamente distante, uma vez que não é raro que ele represente a quase totalidade dos vestígios da atividade humana em determinadas épocas. Ao mesmo tempo, ele continua como o único testemunho de atividades particulares ocorridas num passado recente

Nesse sentido, entre os documentos oficiais foram examinados o Planejamento Estratégico Municipal (Rota do Futuro), o Plano Estratégico de longo prazo para o desenvolvimento da cidade (Recife 500 anos), Relatórios anuais de gestão (2021 e 2022), o Plano Plurianual - PPA (2022-2025), o Plano Diretor da Cidade do Recife, instituído pela Lei Complementar nº 2, de 23 de abril de 2021 e o Programa de Governo. Além disso, foram analisadas algumas legislações municipais que regulamentam o sistema de bonificação na área da educação e gratificação por resultados na área da saúde: Lei Municipal nº 18.957, de 06 de julho de 2022, que institui o Bônus de Desempenho Educacional no âmbito da Rede Municipal de Ensino do Recife, Decreto nº 36.028 de 24 de outubro de 2022 que Regulamenta o art. 5º da Lei Municipal nº 18.957/2022, disciplinando o pagamento do Bônus de Desempenho Educacional e a Lei municipal nº 18.969, de 26 de julho de 2022 que estabelece novo modelo de gestão dos distritos sanitários e das unidades de saúde da rede municipal de saúde e dá outras providências.

O Quadro 6 sintetiza a relação entre os objetivos da pesquisa e os instrumentos de coleta de dados selecionados.

Quadro 6 – Relação entre objetivos da pesquisa e instrumentos da coleta de dados

<b>Objetivo Geral:</b> analisar as estratégias adotadas para implementação e institucionalização da Gestão por Resultados na Prefeitura Municipal do Recife.	
<b>Objetivos Específicos</b>	<b>Instrumentos de Coleta</b>
Compreender os fatores externos e internos que levam as gestões municipais a adotar as práticas de Gestão por Resultados (GpR);	- Pesquisa Bibliográfica e Documental - Entrevistas
Investigar o processo de implementação da GpR, no âmbito interno da Prefeitura Municipal do Recife;	- Pesquisa Bibliográfica e Documental - Entrevistas
Identificar desafios e oportunidades de melhoria no processo de implementação e institucionalização da GpR na Prefeitura Municipal do Recife;	- Observação direta
Elaborar um Guia de Boas Práticas, com base na literatura e em experiências exitosas, a fim de fornecer aos gestores públicos municipais diretrizes e orientações para adoção das práticas de GpR.	- Pesquisa Bibliográfica e Documental

Fonte: elaborado pela autora (2022).

### 3.5 Análise de Dados

Para os dados primários, coletados por meio de entrevistas, recorreu-se à Análise de Conteúdo (AC). Moraes (1999) explica que a AC é uma metodologia que ajuda a reinterpretar as mensagens e a atingir uma compreensão de seus significados em um nível que vai além de uma leitura comum, conduzindo a descrições sistemáticas, qualitativas ou quantitativas. A partir desse método, procura-se “conhecer aquilo que está por trás das palavras sobre as quais se debruça” (Bardin, 2016, p. 44). De acordo com Franco (2008, p. 12), essa mensagem pode ser “verbal (oral ou escrita), gestual, silenciosa, figurativa, documental ou diretamente provocada”.

Observando as fases cronológicas que constituem a AC, o estudo seguiu o fluxo proposto por Bardin (2016). De acordo com a autora, esse tipo de análise se organiza em torno de três fases: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados obtidos.

A pré-análise consiste em uma fase de organização dos dados com o objetivo de constituir o *corpus* da pesquisa. Geralmente isso inclui: escolher os documentos que serão

submetidos à análise, formular hipóteses e objetivos e elaborar indicadores que fundamentam a interpretação final (Bardin, 2016).

Após isso, ocorre a exploração do material, ou seja, a aplicação sistemática das decisões tomadas. Bardin (2016) explica que esta longa fase “consiste essencialmente em operações de codificação, decomposição ou enumeração, em função de regras previamente formuladas” (2016, p. 131). Já na terceira fase, os resultados brutos são tratados de maneira a serem significativos e válidos. Para isso podem ser aplicadas operações estatísticas, como porcentagem ou análise fatorial, por exemplo, que permitem estabelecer quadros de resultados, diagramas e figuras que condensam as informações obtidas pela análise e permitem ao analista propor inferências (Bardin, 2016).

Dessa maneira, após a realização das entrevistas realizou-se a transcrição de cada uma e a leitura profunda do material. Além disso, os registros foram comparados com as informações levantadas por meio de observação, documentos e referencial teórico a fim de verificar a existência das categorias pré-definidas ou o surgimento de novas. Consoante à categorização, o Quadro 7 apresenta as categorias pré-definidas para o estudo, pertinente ao objetivo da pesquisa, de acordo com os temas centrais identificados na revisão da literatura.

Quadro 7 – Categorias pré-definidas para objetivo da pesquisa

<b>Categoria</b>	<b>Subcategoria</b>	<b>Referências</b>
Planejamento e Implementação	Instrumentos	IEA (2018) Scarpa, Santos e Taveira (2017) Vieira <i>et al.</i> (2019)
	Definição de metas e indicadores	Jackson (2011) Marin (2016) Radin (2006)
	Estrutura Organizacional	Cavalcante e Lotta (2015)
	Liderança	Filippin e Gemelli (2010) Marques; Borges; Reis, (2016) Macaranas e Villamil (2020)
	Recursos Humanos	Smith (2014) Torres <i>et al.</i> , 2016)
	Recursos Financeiros/Orçamentários	Bouckaert e Peters (2002) Ho <i>et al.</i> (2016) Holstein (2017)
Monitoramento e Avaliação	Sistema de Monitoramento e Avaliação	Correa (2007); Gonzaga <i>et al.</i> , (2017).

	Sistema de Recompensa	Reis Neto e Assis (2010); Silveira, Fonseca e Oliveira, (2013);
	Mecanismos de Governança e <i>Accountability</i>	Behn (2003) Gomes (2009). Lages Júnior <i>et. al</i> (2017) Oliveira <i>et al</i> (2018) Talbot (2009) Torres <i>et. al</i> (2016)
Institucionalização	Legislação/ Aspectos normativos	Hood (2007) Andrade e Matos (2016) Martin (2016)
	Cultura Organizacional	

Fonte: elaborado pela autora (2023).

Já para os dados secundários, realizou-se a análise documental, com o exame crítico de cada documento, sob o olhar dos seguintes elementos preconizados por Cellard (2008): contexto, autores, interesses, confiabilidade, natureza do texto e conceitos-chave.

### 3.6 Aspectos Éticos e Mitigação de Riscos

O desenvolvimento desta pesquisa orientou-se pelas Resoluções nº 466/2012 e nº 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde do Ministério da Saúde (CNS/MS), no que diz respeito aos procedimentos éticos necessários à realização do estudo. Por meio da Plataforma Brasil, o projeto foi submetido à apreciação do Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Universidade Federal Rural de Pernambuco (CEP/UFRPE), subordinado às diretrizes do CNS/MS e da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP), conforme parecer constante no Anexo B.

Por se tratar de uma pesquisa com coleta de dados por meio de entrevistas semiestruturadas, conjecturou-se a existência de riscos eventuais como a possibilidade de constrangimento e/ou incômodo, bem como, a identificação do respondente. Tais riscos têm sua graduação em nível baixo, de modo que foram mitigados e seus eventuais efeitos negativos minimizados.

Dessa maneira, em relação às entrevistas, foi aplicado de forma prévia o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), constante no Apêndice A, que garante ao participante o respeito aos seus direitos e esclarece informações acerca da pesquisa, bem como

riscos e os procedimentos para minimizá-los, com atenção às disposições elencadas na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) - lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.

Entre os esclarecimentos, o TCLE apresenta o direito de os participantes não responderem eventuais perguntas caso sintam-se constrangidos. Além disso, deixa-se claro que os relatos obtidos são confidenciais e, portanto, não será utilizado o nome dos participantes em nenhum momento, garantindo sempre o sigilo da pesquisa e os preceitos éticos da profissão. Informa-se, também, que os dados não serão apresentados de forma individual, mas em conjunto, considerando todos os respondentes da pesquisa.

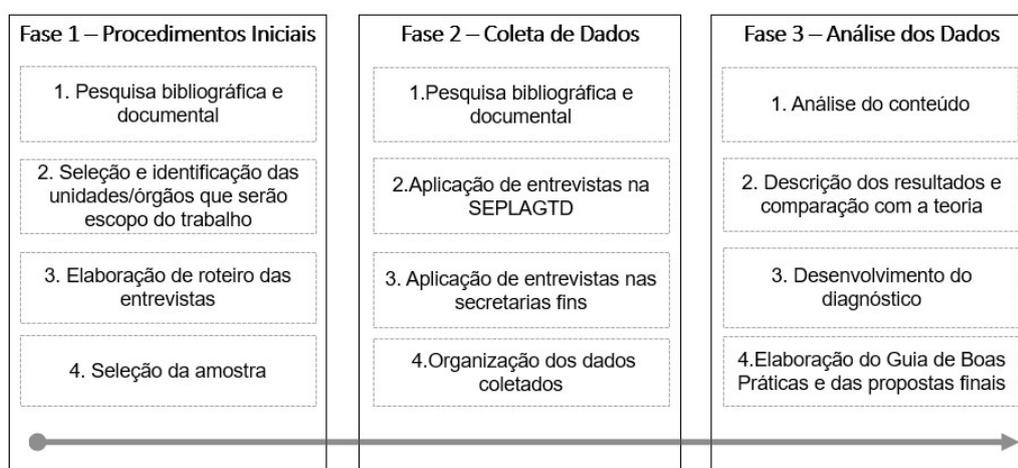
Todas as informações e resultados coletados nesta pesquisa foram armazenados em pastas de arquivos no *google drive* (armazenamento na nuvem), sob a responsabilidade da pesquisadora orientadora Prof.<sup>a</sup> Alessandra Carla Ceolin, pelo período mínimo de 5 anos, sendo garantida a divulgação dos resultados aos participantes, conforme disposições da Norma Operacional nº 001/2013 do Conselho Nacional de Saúde.

Destaca-se, ainda, que os resultados da pesquisa foram divulgados aos participantes, individualmente, por e-mail. Dessa maneira, espera-se que as informações consolidadas possam elucidar aspectos práticos relevantes para os gestores públicos, bem como, orientar e aprimorar as atividades desenvolvidas na prefeitura municipal em questão.

### 3.7 Desenho da pesquisa

Para alcance dos objetivos geral e específicos deste estudo, foram elencadas atividades, delineadas em três fases distintas, as quais fornecem uma visão de como a pesquisa foi conduzida, conforme aponta a Figura 5.

Figura 5 – Desenho da pesquisa



Fonte: elaborado pela autora (2023).

## 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Neste capítulo, são apresentados e discutidos os resultados obtidos por meio da análise e interpretação dos documentos levantados, entrevistas e observação participante realizada. Estruturalmente, o capítulo está subdividido em seções relacionadas aos objetivos específicos estabelecidos neste estudo. Na seção 4.1, é apresentado o contexto histórico, político e econômico da cidade do Recife, bem como, o processo de formação da agenda em torno do tema da GpR na Prefeitura. Já, das seções 4.2 a 4.4 são analisados aspectos do planejamento e implementação da GpR (como os instrumentos empregados, a estrutura organizacional estabelecida e a utilização dos recursos humanos e financeiros), características dos mecanismos de monitoramento e avaliação estabelecidos e do processo de institucionalização das práticas adotadas. Por fim, na seção 4.5 são discutidos os desafios enfrentados durante a implementação e operação do modelo e as oportunidades de melhorias identificadas nesse processo.

### 4.1 Contexto do Caso Estudado

Localizada no estado de Pernambuco, no litoral da Região Nordeste do Brasil, a cidade do Recife está banhada a leste pelo Oceano Atlântico e limitada pelos municípios de Olinda, Paulista, Camaragibe, Cabo de Santo Agostinho, Jaboatão dos Guararapes e São Lourenço da Mata (Wanderley *et al.*, 2018), conforme indicado na Figura 6.

Figura 6 – Localização do município do Recife



Fonte: Adaptado de Wanderley *et al.* (2018)

Além de capital, é a maior área urbana do estado, com uma área territorial de 218,843 km<sup>2</sup> e uma população estimada de 1.488.5920 pessoas, composta por diferentes classificações

etnorraciais, sendo 61% de pessoas negras (pretas e pardas), 38,1% de pessoas brancas e 0,8% de amarelas e indígenas (IBGE,2022).

Contudo, sua origem remonta a uma pequena faixa de areia protegida por arrecifes, na terceira década do século XVI, cujas características físicas favoráveis culminaram na construção de um porto. No entorno dele formou-se um povoado com cerca de 200 habitantes, em sua maioria, marinheiros, carregadores e pescadores. Esse assentamento ocupava a região que corresponde hoje ao Bairro do Recife (Recife Antigo), um dos 94 bairros do município. Com a circulação de pessoas e embarcações, a região se desenvolveu e tornou-se ponto principal de importação, produção e exportação de açúcar, como também, de abastecimento das principais mercadorias, proporcionando a implementação da Vila do Recife, que no século XVII se expande e toma forma de cidade (Recife, [s.d]).

Destarte as práticas mercantis e de comércio ainda sejam significativas para a cidade, atualmente Recife tem uma economia fortemente dominada pelo segmento de serviços, que representa 65% do seu Produto Interno Bruto (PIB) e em relação à geração de empregos, o setor abarca 76% dos empregos formais e 99% dos formais temporários. Além disso, o município concentra parte significativa no setor da construção civil e da indústria de transformação.

Vale ressaltar que como capital, Recife possui uma dinâmica econômica fortemente relacionada com a economia estadual. De acordo com os dados levantados pela Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (CONDEPE/FIDEM), em 2020, o município participou com 26,03% do Produto Interno Bruto de Pernambuco com cerca de R\$50,311 bilhões. Em 2002, com 0,95% do PIB do Brasil, a cidade chegou a ser a 10ª maior economia do país, caindo para a 12ª posição em 2018, com 0,75% do PIB brasileiro. Em parte, essa retração econômica local, deve-se à redução dos investimentos e da paralisação de obras no estado pernambucano (Aries, 2022).

Atualmente, a administração municipal é dirigida pelo Prefeito João Henrique de Andrade Lima Campos (2021-2024), eleito pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), que como chefe do Executivo local comanda, supervisiona e coordena os serviços de interesse do Município, auxiliado por Secretários Municipais. Para o desenvolvimento das competências atribuídas na Lei Orgânica, ao todo o governo conta com dezoito secretarias municipais localizadas no Palácio Capibaribe Antônio Farias, sede da Prefeitura Municipal desde 1975, onde também funcionam outros órgãos da administração direta e indireta – conforme organograma da PCR constante no Anexo D.

Na gestão municipal da cidade, a importância das práticas de GpR passam a ser evidenciadas em 2013, na gestão do então prefeito Geraldo Júlio de Mello Filho (2013-2020)

que, a partir do Plano Plurianual Anual (2014-2017), prevê um modelo de gestão pública com foco em resultado. Nesse mesmo período, por meio da Lei nº18.186/2015, são criadas novas carreiras para o quadro de pessoal permanente nas Secretarias de Administração, Planejamento e Finanças do Município, fortalecendo a importância dessas áreas. De acordo com os relatos de GC1 e GC2:

[...]Teve uma iniciativa de implantação em 2013, porque o Prefeito da cidade do Recife, de 2013 a 2020, era o Geraldo Júlio, que tinha sido o Secretário de Planejamento no Estado[...]. Então, eles vêm e tentam implantar o modelo de Pernambuco, do governo de Pernambuco, e adaptar para a Prefeitura. E aí teve uma tentativa ali de implantação do modelo de gestão por resultados. Pelo que eu sei, durou de 2013 a 2014, e depois teve uma descontinuação. Eu não sei os motivos da descontinuação[...]. Inclusive, em 2013 e 2014, foram contratados alguns comissionados para a implantação do modelo, e depois que o modelo foi descontinuado, até a própria equipe que trabalhava com isso foi sendo realocada em outras lotações. Então, quando a gente chega, não tem equipe, não tem modelo, não tem sistemática de coleta, não tem absolutamente nada (GC1).

Na Prefeitura do Recife, na gestão anterior, Geraldo Júlio, que foi Secretário de Planejamento no Governo do Estado, no início da gestão, tinha um planejamento de ter gestão por resultados. Tinha pactos e tal, mas acabou que não deram continuidade (GC2).

Dessa maneira, é a partir de 2021 que a GpR ganha força enquanto modelo de gestão na Prefeitura e se materializa na elaboração do Plano Estratégico da cidade intitulado “Rota do Futuro: plano estratégico do Recife 2021-2024”. O documento se organiza em 12 objetivos estratégicos, cada um desdobrando-se em programas, com seus respectivos orçamentos, e ações, que pavimentam o caminho ao êxito do plano. Para o acompanhamento das ações, cada objetivo também conta com metas e seus relativos indicadores de desempenho (Recife, 2022a).

Na próxima seção é abordado, com mais detalhes, o processo para consolidação do Plano Estratégico, bem como, para implementação das práticas da GpR no ente analisado.

## **4.2 Planejamento e Implementação da GpR**

### **4.2.1 Instrumentos de Planejamento e Definição de Objetivos e Metas**

Para a implementação do novo modelo de gestão escolhido, baseado no monitoramento e avaliação dos resultados, em primeiro lugar, a gestão municipal estruturou o planejamento estratégico da Prefeitura:

Antes de se começar o modelo de gestão por resultados, de começar a monitorar e avaliar se a gente está chegando em algum lugar, a gente precisava saber que lugar a gente queria chegar. Antes de fazer qualquer implementação do modelo de

gestão por resultados, a gente precisou implementar o modelo de planejamento. Então, a gente precisou desenhar o nosso plano estratégico, que culmina no Rota do Futuro (GC1).

Para isso, a gestão municipal lançou mão de um conjunto de instrumentos cujos desdobramentos possibilitaram o mapeamento da administração municipal e do contexto na qual está inserida. O processo envolveu a realização de um diagnóstico interno e externo, a definição dos objetivos estratégicos junto a um planejamento orçamentário e financeiro e a elaboração de uma sistemática de monitoramento e avaliação dos resultados.

Inicialmente foi realizada uma fase preparatória da equipe, por meio de estudos e análise das melhores práticas:

A gente precisou fazer *benchmarking*, entender, porque na equipe, ninguém tinha feito um plano estratégico. Então, a gente precisou aprender, saber quais são as etapas, como é que se faz, o que precisa ter, com quem a gente vai falar, enfim. Então, a gente não chegou e já tinha a metodologia pronta. Não, a gente precisou fazer *benchmarking*, conversar com cidades, com outros estados, mergulhar nos planos que já existiam (GC2).

Em um segundo momento foi realizado um Diagnóstico Interno subdividido em duas etapas. A primeira, chamada de “Jornada do Planejamento Estratégico”, consistiu na aplicação de um questionário *online* sobre o desempenho de cada setor da gestão, cuja participação foi facultativa. A dinâmica contou com a participação de 180 colaboradores, de 26 secretarias e órgãos. A segunda atividade foi destinada a um grupo intersetorial, conhecido como Rede de Gestão, formado por 33 profissionais envolvidos na área de planejamento, monitoramento e avaliação dos diversos órgãos da Prefeitura do Recife. Sob a coordenação da Secretaria de Planejamento, Gestão e Transformação Digital (SEPLAGTD), os integrantes atuaram como pontos focais para disseminar a cultura de Gestão por Resultados nos respectivos setores e, conseqüentemente, em toda a organização. Para isso, foram realizados encontros, por meio de vídeo conferência, onde foram discutidas e definidas as abordagens que melhor retratariam a área temática correspondente. Desse processo foi possível mapear 284 pontos na análise SWOT.

Para o Diagnóstico Externo foi realizada uma consulta pública cujos participantes da sociedade civil puderam registrar sua contribuição a respeito das políticas públicas municipais desenvolvidas, por meio de questionário composto por 80 questões estruturadas em temas como saúde, segurança, educação infraestrutura urbana, mobilidade, entre outros. O formulário foi disponibilizado para a população, tanto em formato digital, por meio de plataforma no portal Conecta Recife, quanto em formato presencial nos principais pontos da cidade coletado por

agentes volantes via *tablet* ou *totem* digital. Ao todo, a consulta pública contou com a participação de 12.657 pessoas:

[...] O plano estratégico a forma como foi feito não foi *top down*. Os servidores foram escutados foram ouvidos, a população também participou do processo. A gente teve mais de 12 mil pessoas, enfim de fato foi um plano que foi realizado de forma colaborativa e participativa [...] (GC2)

Além disso, durante a fase de diagnóstico situacional, foram analisados tanto o ambiente interno quanto o externo da Prefeitura, utilizando indicadores técnicos para avaliar o cenário macroeconômico, legal, tecnológico e social do Recife.

Após esse diagnóstico situacional, os resultados obtidos foram apresentados e entregues às lideranças dos diversos órgãos da administração municipal. Essa entrega teve como objetivo permitir que essas lideranças, em conjunto com seus colaboradores, pudessem desenvolver iniciativas estratégicas para alcançar os objetivos, metas e a visão de futuro desejada para a cidade.

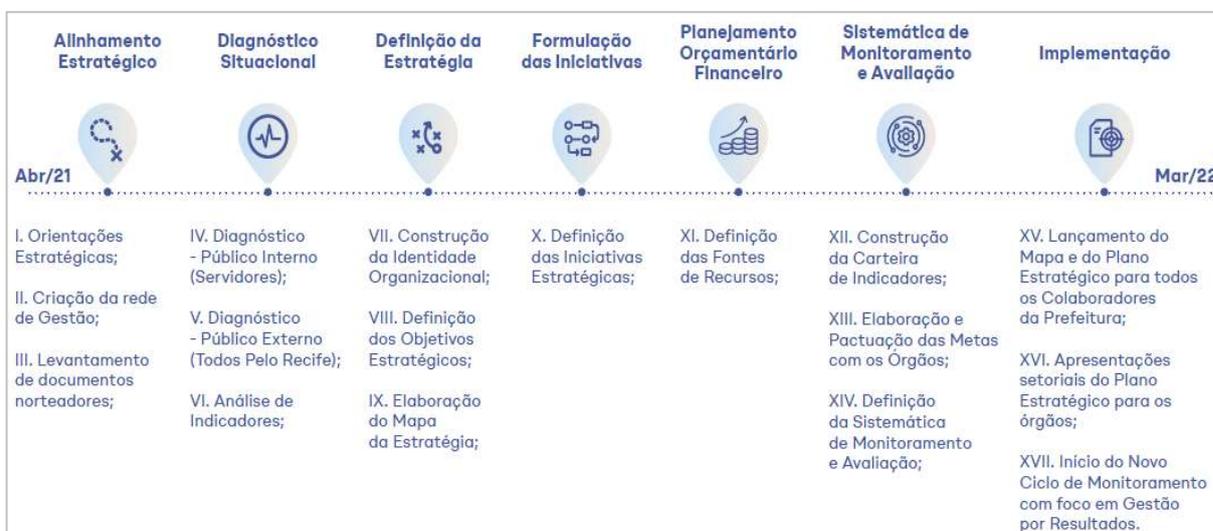
Depois da proposição das iniciativas pelos órgãos, uma nova etapa foi iniciada, envolvendo o Comitê Estratégico de Planejamento, composto pelo prefeito e membros do Núcleo de Gestão. Nessa etapa, ocorreu a análise, seleção e priorização das iniciativas que seriam efetivamente implementadas nos próximos anos. O Comitê avaliou as iniciativas com base em critérios como alinhamento estratégico, impacto econômico, grau de inovação, valor público agregado, capacidade de execução física e financeira, entre outros.

Dessa maneira, dentro do planejamento, houve o momento de dimensionar e alocar, de forma estratégica, os recursos financeiros dos quais a administração municipal dispõe. Esse trabalho também serviu como base para a estruturação dos programas e ações previstos no Plano Plurianual (PPA) do Recife para o período de 2022-2025. Esses programas e ações foram encaminhados, validados pela Câmara Municipal de Vereadores e publicados através da Lei nº 18.877/2021, em dezembro de 2021.

Além de estar em sintonia com o PPA, o Planejamento Estratégico Municipal também teve outros instrumentos de gestão que nortearam sua elaboração como o Plano Diretor Municipal, o Plano Recife 500 anos (Planejamento de Longo Prazo do Município) e a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU).

A Figura 7 apresenta de forma esquematizada todas as etapas que compuseram o processo de Planejamento Estratégico Municipal do Recife.

Figura 7 – Etapas do Processo de Planejamento Estratégico Municipal do Recife



Fonte: Recife, 2022a, p. 16.

É importante ressaltar que, entre os principais produtos do processo de planejamento estratégico, destaca-se a criação do Mapa e do Plano Estratégico, ambos lançados em 06 de abril de 2022. O primeiro, intitulado “Mapa da Estratégia - Recife na Rota do Futuro”, constante no Anexo D, apresenta de forma dinâmica a estratégia da Prefeitura, apresentando a identidade organizacional da gestão (missão, visão e premissas) e os seus objetivos ao longo dos próximos anos. Dentro do Mapa, os valores foram denominados como “premissas”, a missão como “ponto de partida”, e a visão pode ser identificada como “ponto de chegada”.

Já o Plano, intitulado “Rota do Futuro: plano estratégico do Recife 2021-2024”, apresenta de forma mais robusta as iniciativas da gestão a serem executadas para a concretização dos objetivos pretendidos. A lógica do documento está dividida em quatro grandes dimensões estratégicas, denominadas “Viver Bem”, “Viver as Oportunidades”, “Viver a Cidade” e “Gestão Integrada e Digital”. Cada dimensão, por sua vez, engloba um conjunto de Eixos Estratégicos, conforme ilustra a Figura 8.

Figura 8 –Eixos e Objetivos do Plano Estratégico do Recife

EIXOS E OBJETIVOS ESTRATÉGICOS		
DIMENSÃO	EIXO	OBJETIVOS
 <b>Viver Bem</b>	 <b>Educação</b>	Ampliar o acesso e promover a melhoria da qualidade da educação.
	 <b>Segurança Cidadã</b>	Prevenir a violência com a promoção da cultura de paz.
	 <b>Saúde</b>	Assegurar a atenção humanizada, a qualidade e a expansão dos serviços de saúde.
	 <b>Desenvolvimento Social</b>	Enfrentar desigualdades com geração de oportunidades, garantia de direitos e proteção social.
 <b>Viver as Oportunidades</b>	 <b>Meio Ambiente e Sustentabilidade</b>	Fomentar o desenvolvimento sustentável aliado à preservação natural e à proteção animal.
	 <b>Desenvolvimento Econômico</b>	Gerar oportunidades com estímulo ao ambiente de negócios e à qualificação profissional.
 <b>Viver a Cidade</b>	 <b>Desenvolvimento Urbano</b>	Melhorar a infraestrutura urbana, priorizando a mobilidade ativa e as condições de habitabilidade.
	 <b>Cultura e Bem-Estar</b>	Descentralizar e democratizar os acessos à cultura, ao lazer e aos esportes.
 <b>Gestão Integrada e Digital</b>	 <b>Gestão e Governança</b>	Ampliar a capacidade de entregas e a qualidade dos serviços com modelo de gestão integrado e digital.
	 <b>Capital Humano</b>	Potencializar o ambiente organizacional com a valorização e qualificação do servidor.
	 <b>Transformação Digital</b>	Agilizar serviços públicos com governança digital para dar maior foco no atendimento ao cidadão.
	 <b>Participação Cidadã</b>	Promover cidadania ativa estimulando o diálogo, a transparência e o engajamento da sociedade.

Fonte: Recife, 2022a, p. 33.

Dessa maneira, o Plano conta com 12 eixos estratégicos, cada um diretamente associado a um objetivo estratégico, que se desdobram em programas, com seus respectivos orçamentos, e ações, que pavimentam o caminho ao êxito do plano. Ao total são encontrados 97 programas, 406 iniciativas e 104 metas. Com o objetivo de ilustrar essa estrutura, a Figura 9 apresenta o recorte de um dos programas que compõem o Eixo Educação, intitulado “Infância na Creche”.

Figura 9 – Estrutura do Plano Estratégico do Recife: recorte de programa no Eixo Educação



Fonte: Adaptado de Recife, 2022a

Para o acompanhamento das ações, cada objetivo também conta com metas e seus relativos indicadores de desempenho. Na Figura 10, é possível observar a relação entre objetivo estratégico, iniciativas, indicadores e metas estabelecidas na estruturação do Plano.

Figura 10 – Alinhamento entre Objetivo, Iniciativa, Indicadores e Metas



Fonte: Recife, 2022a, p.27.

A coleta dos indicadores estratégicos foi iniciada em colaboração com os órgãos da Administração Municipal. Em seguida, a Secretaria de Planejamento, Gestão e Transformação Digital (SEPLAGTD) conduziu análises para avaliar a viabilidade e o alinhamento estratégico dessas sugestões, consolidando os resultados das informações coletadas. Durante esse processo, foram identificadas possíveis adições ou exclusões de indicadores para os doze eixos estratégicos.

Sobre esse processo, quando questionados sobre o espaço dado às Secretarias para a construção das propostas, todos os gestores das secretarias fins relataram que o processo ocorreu de forma participativa. No Quadro 8 são apresentados os fragmentos que englobam a respectiva unidade de registro no decurso da entrevista.

Quadro 8 – Participação das secretarias na definição de metas e indicadores

Subcategoria	Unidade de Registro	Unidade de Contexto
Definição de metas e indicadores adequados	Participação das secretarias	<p>“Teve várias reuniões para, justamente, alinhar o que colocar no Rota do Futuro.” (GF1)</p> <p>“Eu sinto que as secretarias tiveram a oportunidade de colocar seus anseios e suas metas.” (GF2)</p> <p>“[...]sempre teve momentos de participação, mas sempre já se chega com uma proposta, nunca chegou com a página em branco, a gente sempre recebeu uma proposta, então, a partir do PPA, e a partir do que era promessa de governo, ou a partir do que era, ou que não era promessa, mas que era o que se queria para a gestão[...]” (GF3)</p> <p>“Eu avalio como bem participativo [...] a gente não só participou da definição das metas como da parte quantitativa, no sentido da definição do indicador, do que é que a gente ia medir, sabe? E assim, na verdade, a SEPLAG, algumas metas, o pessoal da SEPLAG já vinha com alguns estudos preliminares e até faziam algumas propostas.” (GF4)</p>

Fonte: elaborado pela autora (2023).

Contudo, quando questionada a existência de instrumentos formais para a pactuação dessas metas, os participantes não souberam informar outro documento institucional além do próprio Plano Estratégico (Rota do Futuro), conforme exposto no Quadro 9.

Quadro 9 – Instrumentos para a pactuação das metas

Subcategoria	Unidade de Registro	Unidade de Contexto
Instrumentos		[...] Está na Rota do Futuro (GF1).

	Pactuação das metas	<p>Assinatura, a coisa formal assim, assinatura não. Mas circulou, questionários foram circulados, textos foram aprovados com as secretarias, planilhas onde as secretarias conseguiram preencher, colocar aquilo que elas achavam (GF2).</p> <p>[...]Depois do que se decidiu, o que era o planejamento estratégico, que virou o mapa da estratégia, que foi virando o Rota do futuro[...] (GF3).</p> <p>Então, assim, de instrumento, eu acho que planilhas de Excel. [...]no sentido de assinatura, não. O que a gente teve publicizado é o próprio Rota do Futuro (GF4).</p>
--	---------------------	--

Fonte: elaborado pela autora (2023).

Ainda sobre o Plano, é importante destacar a dimensão “Gestão Integrada e Digital”, constante na estrutura do Plano Estratégico, que abrange dentre outros aspectos a modernização administrativa e a institucionalização de um modelo de governança e gestão por resultados na Prefeitura. De acordo com o documento:

O trabalho do município somente pode ser considerado efetivo se a população for impactada por benefícios reais e capazes de transformar a realidade para melhor. Para atender a essa expectativa, a Prefeitura do Recife adotou, a partir de 2021, Modelo de Gestão Integrado e Digital Orientado para Resultados. Uma verdadeira quebra de paradigmas e de transformação da cultura de governança, uma vez que o foco passa a estar nos resultados da ação governamental (impactos e benefícios para a população) e não nos processos ou produtos entregues sem avaliação do valor público agregado, que muitas vezes torna o governo ineficaz (Recife, 2022a).

Nesse sentido, nessa dimensão é apresentado o eixo “Gestão e Governança” com iniciativas estratégicas que envolvem a implementação de doze Programas de Gestão por Resultados (um para cada objetivo estratégico da Prefeitura), além da execução de Acordos de Resultados e uma rotina de monitoramento de ações e resultados governamentais, conforme ilustra a Figura 11.

Figura 11 – Estrutura do Plano Estratégico do Recife: recorte do programa Modelo de Gestão por Resultados apresentado no eixo Gestão e Governança

## MODELO DE GESTÃO POR RESULTADOS

Trata-se de uma nova proposta de implementação de cultura organizadora, norteadora de gestão, com ênfase nos resultados, ao invés dos processos ou procedimentos. Envolve a implementação de um conjunto de ferramentas e estratégias gerenciais com o foco na otimização do desempenho organizacional, de modo a entregar resultados maximizados à população (respostas efetivas e úteis as suas necessidades ou demandas), além de prezar pela qualidade dos serviços prestados.

### INICIATIVAS

- Implementar 12 Programas de Gestão por Resultados (um para cada objetivo estratégico da Prefeitura);
- Implementar rotina de monitoramento de ações e resultados governamentais;
- Implementar os Acordos de Resultados;
- Implementar o uso sistemático de dados e informações para tomada de decisão baseada em evidências.

### RESULTADO ESPERADO

- Disseminar a cultura de Gestão para Resultados em todos órgãos da Prefeitura;
- Potencializar o processo de tomada de decisão por parte dos gestores públicos;
- Otimizar o desempenho organizacional para atingimento dos objetivos pré-definidos pela Gestão;
- Entregar os resultados conforme as necessidades e anseios da população.

### ORÇAMENTO

Investimento	Custeio	Total
-	-	-

Fonte: Recife, 2022a, p.155.

Por fim, após a elaboração do Planejamento estratégico, consubstanciado no Rota do Futuro, ocorreu um evento de apresentação e divulgação do documento para todos os gestores e servidores da Administração Direta e Indireta da Prefeitura do Recife, realizada em março de 2022, no ginásio do Geraldão, zona sul da cidade.

#### 4.2.2 Estrutura Organizacional

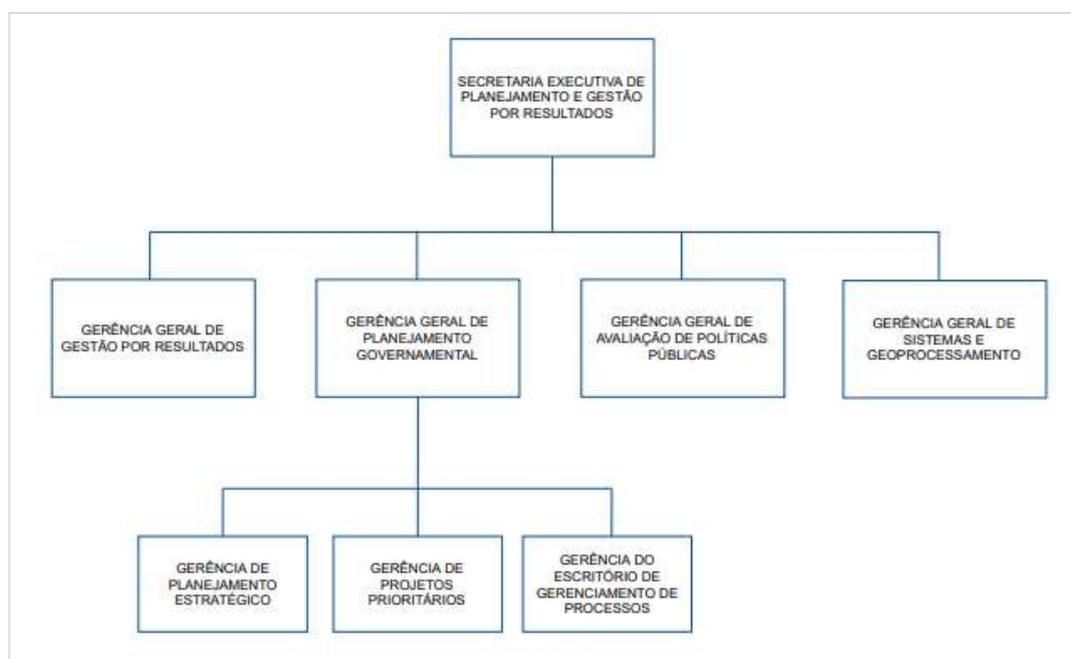
Nos moldes de outros entes subnacionais, na Prefeitura do Recife foi criada a Secretaria de Planejamento, Gestão e Transformação Digital (SEPLAGTD), órgão responsável pelo planejamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas estratégicas do município. Além de atuar como coadjuvante na elaboração e formulação de programas, a secretaria também promove ações de acompanhamento, aproximando a população e a administração

pública municipal, para maior sinergia e direcionamento dos esforços e recursos públicos, cruciais no ciclo de políticas públicas.

Conforme indicado no Anexo A, a SEPLAGTD é composta por seis Secretarias Executivas: Secretaria Executiva de Planejamento e Gestão por Resultados, Secretaria Executiva de Gestão Estratégica, Secretaria Executiva de Gestão de Pessoas, Secretaria Executiva de Orçamento do Município, Secretaria Executiva de Administração e Licitações e a Secretaria Executiva de Transformação Digital.

Para o escopo desse estudo destaca-se a Secretaria Executiva de Planejamento e Gestão por Resultados (SEPLAN), órgão responsável por coordenar a elaboração, o acompanhamento e a difusão de informações relacionadas ao Planejamento Governamental, Gestão por Resultados e Avaliação de Políticas Públicas desenvolvidas no âmbito da Prefeitura do Recife. A Figura 12 apresenta o organograma da SEPLAN atualizado em março de 2022, divulgado na página oficial da instituição.

Figura 12 – Organograma da Secretaria Executiva de Planejamento e Gestão por Resultados



Fonte: Recife (2022f).

O organograma indica uma estrutura constituída por quatro unidades principais:

- a) Gerencia Geral de Planejamento Governamental: dentre as principais atribuições, o setor é responsável por estruturar, coordenar e monitorar o planejamento estratégico

institucional, bem como, apoiar os órgãos na interlocução e na estruturação de programas e projetos da gestão municipal;

- b) Gerencia Geral de Gestão por Resultados: setor responsável pela formulação e acompanhamento de modelos gerenciais baseados em desempenho. Tem como objetivo elaborar instrumentos e análises relevantes para a tomada de decisões, além de contribuir para a implantação e disseminação da cultura de Gestão por Resultados nas Secretarias Municipais do Recife;
- c) Gerência Geral de Sistema e Geoprocessamento: dentre as principais atribuições, o setor é responsável pelo planejamento de ações de mapeamento, produção e atualização de bases georreferenciadas, produção de aplicativos e painéis e análises espaciais para tomada de decisão;
- d) Gerência Geral de Avaliação de Políticas Públicas e Ciência de Dados: tem como principal objetivo contribuir para a formulação e avaliação de políticas públicas, por meio de diagnósticos gerar e compartilhar conhecimento e assessorar a Prefeitura do Recife nas decisões estratégicas a partir de evidências.

Embora a SEPLAN apresente atualmente estrutura e atuação definidas, de acordo com as falas dos entrevistados, constante no Quadro 10, é possível identificar que esse desenho ocorreu durante o processo de implementação da GpR de forma orgânica, sem uma forma pré-determinada.

Quadro 10 – Estrutura Organizacional para implementação da GpR

Subcategoria	Unidade de Registro	Unidade de Contexto
Estrutura Organizacional	Estrutura da SEPLAN	<p>Então, como é que a gente começou? A gente, primeiro, montou uma estrutura. Essa estrutura, ela tinha um gerente geral e tinha duas pessoas, uma equipe bem reduzida[...]. E aí, quando começou a ficar um trabalho mais denso, que a gente já tinha uma dimensão das potencialidades e desafios da prefeitura para a gente montar um modelo como esse, foi quando eu fiz a proposta de incrementar pessoal para a gente conseguir implementar o modelo (GC1).</p> <p>A própria estruturação da executiva foi pensando na lógica de gestão por resultados[...]. Também, foi criado a rede de gestão e aí em cada secretaria, como ainda é, tem um representante e na criação desse comitê de gestão o prefeito</p>

		<p>participou na abertura para reforçar a importância desse comitê e que todos participassem que era importante para a construção do plano estratégico e para outros projetos que viessem (GC2).</p> <p>Inicialmente foi orgânico, mas depois a gente fez uma estrutura, a gente desenhou uma estrutura de gestão, um organograma, uma estrutura administrativa, baseada na ideia do que a gente gostaria de melhorar na nossa execução e implementação do modelo. Inclusive, a contratação dos gestores governamentais foi com esse sentido, da capacidade da implementação desse programa [...] (GC3).</p>
--	--	--

Fonte: elaborado pela autora (2023).

Além disso, observa-se uma relação direta entre a estruturação administrativa da Secretaria Executiva e a necessidade de contratação de novos servidores para atuar nas diversas funções criadas, abordada de forma mais detalhada na próxima seção.

#### 4.2.3 Recursos Humanos

Para garantir recursos humanos suficientes para compor essas novas estruturas de governança e reforçar a capacidade de monitoramento das metas, a prefeitura nomeou novos servidores para as áreas de planejamento e gestão. De acordo com GC1, a seleção de novos servidores de carreira, além de reforçar o quadro técnico existente, fortalece a construção e permanência de uma cultura de gestão por resultados:

[...] Para a gente implementar o modelo, precisava trazer gente. Especialmente pessoas que fossem ficar. Que não tivesse uma rotatividade. Então, foi aí a minha proposta de trazer gestores governamentais. Porque o modelo de gestão por resultados precisa ser uma cultura. Uma cultura implementada dentro da prefeitura. Tendo a SEPLAGTD como um vetor de implementação e de catalisação, de difusão mesmo da cultura. Mas isso precisa ser absorvido por todos os órgãos e pela prefeitura como um todo. E uma mudança de cultura não se faz da noite para o dia. Então, você precisa ter ali um trabalho permanente. E aí, como a gente enfrentou muita rotatividade de equipe, eu achava que era fundamental a gente ter um time que tivesse uma perspectiva um pouco mais ampla de ficar na prefeitura e de ficar com esses conhecimentos. É que pudesse difundir isso na prefeitura por um pouco mais de tempo. Coisa que a gente não teve, por exemplo, na gestão passada. Que iniciou a implementação e depois, por algum motivo, teve uma descontinuidade. E até mesmo para a gente resgatar o que foi feito nesse período que foi implementado aqui, eu tive absoluta dificuldade. Praticamente, eu não consegui. A gente não conseguiu resgatar nada. Porque as pessoas não estavam mais aqui. Não tinha mais ninguém aqui. Ninguém tinha vivenciado aquela fase (GC1).

A nova carreira, antes intitulada Analista de Gestão Administrativa e Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão, foi criada por meio da Lei nº18.186/2015 e posteriormente

teve sua denominação alterada pela Lei nº 18.592/2019 para Gestor Governamental - Área de Gestão Administrativa e Gestor Governamental - Área de Planejamento, Orçamento e Gestão, respectivamente. Em maio de 2019, ainda na gestão anterior, tomaram posse os primeiros 30 profissionais. Atualmente, o quadro já conta com cerca de 100 novos gestores nessas duas áreas.

Destaca-se que, conforme enfatizado por Cavalcante e Lotta (2015), reforçar o quadro de pessoal existente, especialmente no que diz respeito ao corpo de funcionários que desempenham um papel intermediário entre a alta burocracia e a área técnica, é fundamental para estabelecer e preservar ao longo do tempo as práticas e valores da Gestão por Resultados na administração pública. Além de perpetuarem uma cultura, esses servidores desempenham um papel crucial ao estabelecer um diálogo entre as necessidades do público atendido e as prioridades definidas pela alta administração (Oliveira; Abrucio, 2018).

No que diz respeito a capacitação e treinamento das pessoas envolvidas no processo de implementação, as respostas – descritas no Quadro 11 – demonstraram que de forma geral foram oferecidas capacitações a um grupo restrito, ainda na fase do planejamento estratégico, com foco na construção dos indicadores. GC2 e GF3 explicam que essas capacitações ocorreram por meio de oficinas *online* em virtude das restrições decorrentes da Pandemia de COVID-19 no período em questão. Destaca-se que GF2 e GF4 apontam não ter tido contato com nenhum meio de treinamento ou capacitação formal.

Quadro 11 – Treinamento e Capacitação de Pessoas

Subcategoria	Unidade de Registro	Unidade de Contexto
Recursos Humanos	Treinamento e Capacitação	<p>Quanto a treinamento e capacitação, a gente vem fazendo já desde 2021 algumas capacitações, alguns momentos com os órgãos, com relação a todos que culminam na importância da gestão de dados, da gestão por resultados, e muitas delas instrumentalizando mesmo. Então, no momento que a gente vai avançando etapa a etapa, a gente instrumentaliza. A gente fez curso de desenvolvimento de indicadores, de metas, a gente fez curso de monitoramento de projetos, gestão de projetos, entre outros também, que foram desenvolvidos. Fora as instruções que são dadas, que aí é, digamos assim, o treinamento mão na massa (GC1).</p> <p>Foi feita uma oficina para os órgãos entenderem o que eram indicadores, o que eram métricas [...]. Para cada órgão a gente fez uma oficina <i>online</i> [...]. Teve uma outra fase, definição da estratégia e a construção da identidade organizacional que foi feito também uma oficina, mas aí isso foi algo já mais fechado com alguns pontos focais a definição dos objetivos estratégicos que foi com grupo estratégico e aí participou a SEPLAG e alguns órgãos especiais, não foi com todo mundo (GC2).</p>

		<p>Só houve treinamento para os profissionais que estão diretamente envolvidos na secretaria, que atuam com a SEPLAG, que vão acompanhar os indicadores, mas dos outros órgãos, não. Possivelmente será realizado com aqueles que vão ser os pontos focais, são os atores principais que vão auxiliar na obtenção, consolidação e análise dos indicadores (GC3).</p> <p>Teve, sim, mas só que mais com relação ao planejamento estratégico da Secretaria (GF1).</p> <p>Que eu saiba não. No caso aqui, a experiência que eu tenho é que a gente recebeu uma planilha, que hoje é <i>online</i>, dos dados da gestão, que é do planejamento estratégico. E lá estão descritas as iniciativas, os objetivos, os eixos, as metas. E a gente vai, mês a mês, colocando a medição, né? Para poder ver se chega naquela meta ou se não (GF2).</p> <p>Eu me lembro que no início, que foi assim que eu cheguei pra ficar no ponto focal, teve uma primeira oficina pra falar de indicador, o que era um indicador de processo, o que era indicador de resultado, de impacto, e o que a gente via a curto e longo prazo.[...] Então, assim, foi lá no início pra todas as secretarias começarem a entender o que é indicador, pra poder dizer quais os indicadores que iam, na época, assim ser o nosso pacto.[...] Na época foi, estava até alto o caso de covid, e foi até <i>online</i> (GF3).</p> <p>Formal, não. A gente não fez esse processo. Informal, acredito que sim, porque, para a gente chegar no objetivo final que a gente queria, acho que, na medida do processo mesmo, a gente foi sentindo que era necessário capacitar ou explicar. Acho que talvez explicar fica um verbo mais leve no sentido de informalidade, mas explicar as equipes técnicas da importância do Rota [...]. Então, todo mundo hoje sabe o que é o Rota do Futuro, sabe o que é o planejamento estratégico, sabe quais são as metas da sua área que está lá dentro. Mas, formal, de dizer assim, vamos sentar, vamos fazer um treinamento num local tal, num horário tal, acho que nem deu tempo, sabe? (GF4).</p>
--	--	---

Fonte: elaborado pela autora (2023).

Embora a Prefeitura disponha da Escola de Governo do Recife (EGPCR), órgão vinculado à Secretaria de Planejamento, Gestão e Transformação Digital, que tem por finalidade desenvolver a permanente capacitação dos servidores municipais, quando os gestores das áreas fins foram indagados sobre a existência de algum programa de formação contínua em vigor para os servidores envolvidos nas atividades de GpR, todas as respostas apontaram para a ausência de algo formal.

Além disso, parte dos entrevistados mencionou frequentes mudanças das equipes envolvidas no processo:

Alguns integrantes vão mudar, porque mudaram as executivas e mudaram justamente as pessoas que trabalhavam nessas executivas também[...]. Se for para dar um período eu diria a cada um ano, dois anos muda a equipe, quando tem uma mudança de cadeiras (GF1).

É frequente. A minha aqui mudou. Na verdade, ela também aumentou um pouquinho, algumas pessoas trocaram, mas hoje, especificamente, a gente tá passando por um processo de mudança, de mudança de executiva, então pode ser que a gente já não seja mais a equipe que está desde o começo (GF3).

Essa situação pode limitar a capacidade da prefeitura em implementar a abordagem de forma abrangente e consistente, uma vez que é essencial a capacitação dos servidores públicos para coletar, analisar e utilizar os dados de desempenho de forma efetiva (Holstein, 2017), especialmente em instituições que há um grande *turnover*, que resulta em perdas de talento e conhecimento.

#### 4.2.4 Recursos Financeiros e Orçamentários

Conforme apresentado na Seção 4.2.1, no Plano Estratégico Municipal “Rota do Futuro” é possível acompanhar os programas da gestão, com seus respectivos orçamentos previstos. Dessa maneira, observou-se o papel do Plano como instrumento norteador da gestão orçamentária, aspecto que foi relatado como positivo por parte considerável dos entrevistados (GC1, GC2, GC3) sugerindo que a função da GpR como ferramenta para auxiliar a alocação de recursos faz parte do repertório de preocupações da gestão atual.

[...] Acho que ninguém se vê implementando o modelo de gestão por resultados sem abrir o plano Rota do Futuro. Sem ver lá no Rota do Futuro quais são as metas que foram pactuadas lá atrás, as iniciativas que foram pactuadas, a validação de orçamento. Foi tudo previsto dentro do plano, do Rota do Futuro. [...] Eu sei onde eu estou, eu sei onde eu quero chegar, eu desenho alternativas de como sair de onde eu estou para onde eu quero chegar, mas eu preciso ver se essas alternativas são viáveis. Se são viáveis politicamente, se são viáveis financeiramente, enfim. Então, todo esse processo foi desenhado no Rota (GC1).

Além disso, nota-se que houve um esforço para vincular a estrutura orçamentária definida pelo PPA (2022-2025), com as metas definidas no Plano Estratégico. O detalhamento da programação e recursos pode ser analisado e comparado tanto nesse instrumento como, nas leis orçamentárias anuais e nas leis de crédito adicional do município.

Vale ressaltar que a construção desse Plano Plurianual resulta de uma consulta popular, realizada através do Programa de Participação Social da Prefeitura do Recife - Todos Pelo Recife, lançado em maio de 2021, como parte do modelo de gestão. O objetivo do programa consistiu em estabelecer e fortalecer os canais democráticos de comunicação com a sociedade,

com o propósito de promover uma maior participação social e aumentar a transparência nas ações governamentais.

Dessa maneira, a consulta pública PPA Participativo foi disponibilizada para a população entre 28 de maio a 13 de junho de 2021, tanto em formato digital – por meio do Portal Conecta Recife - quanto no formato presencial - nos principais corredores comerciais, mercados públicos e comunidades do Recife. O questionário foi organizado a partir dos temas estratégicos: Saúde; Infraestrutura Urbana e Mobilidade; Segurança; Educação; Meio Ambiente, Sustentabilidade e Proteção Animal; Assistência Social e Garantia de Direitos; Gestão Urbana e Espaços Públicos; Economia, Trabalho e Empreendedorismo; Turismo e Esportes; Cultura; e Gestão, Tecnologia e Inovação. Ao todo 12.657 pessoas participaram e puderam contribuir para o PPA com proposições de ações em temas estratégicos disponíveis.

Em relação aos recursos financeiros, é importante destacar que a Prefeitura do Recife estabeleceu um convênio com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para obter um empréstimo no valor de R\$ 2 bilhões, destinado ao financiamento de projetos estruturadores na cidade ao longo dos próximos seis anos. O contrato firmado com o BID é notável por ser o maior já celebrado pela instituição financeira internacional com um município. Os desembolsos serão realizados de acordo com o plano de despesas, que inclui investimentos em iniciativas como a estabilização de encostas, programas de urbanização e estudos para aprimorar a gestão de macrodrenagem, muitos dos quais já foram previstos no Plano Estratégico da Cidade.

#### 4.2.5 Liderança

A participação do chefe do Executivo no processo de implementação da GpR aparece nas falas da maior parte dos gestores entrevistados, conforme Quadro 12. Destaca-se que sobre esse aspecto, não se buscou analisar características da personalidade ou adequação ao papel de líder “inspirador”, mas sim do quanto esse representante se envolveu no processo de formulação e implementação da GpR como um método de governo na condução de sua gestão. Neste caso, trata-se de analisar o quanto o prefeito em questão assume o papel de empreendedor da política de GpR (Kingdon, 2003). Além disso, uma vez que a relação entre liderança e gestão da mudança é inegável (Smith, 2014), a participação e comprometimento da alta administração 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 (Freitas; Santos, 2016; Barros; Oliveira, 2020)

Quadro 12– Envolvimento do chefe do Executivo

Subcategoria	Unidade de Registro	Unidade de Contexto
Liderança	Envolvimento do chefe do Executivo	<p>Eu não vi a participação dele direta. Mas, só de trazer o modelo de gestão com resultado que tinha no Estado [...] só de trazer o modelo de gestão por resultado para cá, acho que foi algo imenso (GF1).</p> <p>Ele estava presente no primeiro momento. Nas primeiras reuniões ele abria, ele participou de algumas reuniões de definição de como é que seria esse planejamento para aprovar e tudo mais, mas nas reuniões segmentadas ele não participou não. Isso ficou muito com a equipe da SEPLAG mesmo (GF2).</p> <p>Na verdade, tem muita coisa, assim, que ele foi definidor, realmente, de algumas coisas que ele queria e quer [...]. Que eu acho que sempre foi esse, muito, o papel do gestor maior, que é você levar a proposta e ele definir. E, geralmente, validar a meta, que é a principal parte, né, validar a meta, e validar prazo[...] (GF3).</p> <p>Então, a participação do prefeito eu avalio da seguinte forma. Primeiramente, o fato dele ter comprado a ideia da gestão por resultados e ter tratado como institucionalizar a prática, né? Porque isso, quando vem do prefeito para vir para o secretariado, descer para as equipes, a coisa roda com muita mais facilidade. [...] Enfim, todo mundo encara de uma outra forma. [...]e o fato de ter institucionalizado não só reuniões periódicas de gestão por resultados, mas, por exemplo, ele faz acompanhamentos, que são os despachos dele com a secretária, né? (GF4).</p>

Fonte: elaborado pela autora (2023).

### 4.3 Monitoramento e Avaliação

#### 4.3.1 Sistema de Monitoramento e Avaliação

Além da definição da estratégia, formulação de iniciativas, bem como das fontes de recursos, de acordo com o Plano Estratégico do Recife o atual modelo implementado possui uma sistemática de monitoramento e avaliação que perpassa desde a pactuação de metas com os órgãos e secretarias responsáveis ao acompanhamento de indicadores estratégicos.

Conforme indicado na Figura 13, esse monitoramento é realizado em duas esferas. A primeira envolve o Monitoramento de Resultados que acompanha os indicadores e metas associados aos objetivos estratégicos e o impacto dos programas e iniciativas desenvolvidas pela administração. Já, a segunda esfera refere-se ao Monitoramento de Projetos, em que há o

acompanhamento das tarefas e subtarefas definidas para a execução dos programas e iniciativas do plano estratégico.

Figura 13 – Modelo de Monitoramento e Avaliação da Gestão Municipal do Recife



Fonte: Recife, 2022a, p. 26.

Esse acompanhamento é realizado por intermédio da SEPLAGTD que analisa as informações e dados prestados pelas setoriais e gera painéis de monitoramento, bem como, relatórios que subsidiam a tomada de decisão em todos os níveis da gestão, influenciando na cultura dos órgãos municipais ao conectar os resultados pactuados às entregas governamentais.

De acordo com GC1 essa sistemática foi constituída recentemente:

Essa sistemática foi feita agora em janeiro, que é a sistemática de monitoramento e avaliação. [...]A gente definiu agora, dentro do nível estratégico, a sistemática de monitoramento e avaliação realizada pelo Prefeito, pelo Núcleo Gestor. Aí você vai definir agora como esses dados vão ser visualizados. Que indicadores precisam ser visualizados a nível do Prefeito e Núcleo Gestor. Quais outros indicadores precisam ser visualizados a nível do secretário ou da secretária de pasta e dos secretários executivos e gerentes. E você vai criando essa escala mesmo de gradação, de importância e vinculação de dados a cada nível estratégico, a cada nível hierárquico (GC1).

Quando questionados sobre como os dados e as informações sobre o andamento das entregas e resultados pactuados são encaminhados para a alta gestão e os órgãos de monitoramento, os gestores das áreas fins indicaram o estabelecimento de um ponto focal em cada secretaria, que atua como agente responsável pela coleta e centralização dos dados, bem como, o envio periódico dessas informações à SEPLAG. Destacam-se as principais falas a seguir:

Nós temos um ponto focal aqui na educação que dialoga com cada secretaria executiva, ela é a gerente de monitoramento. Certo. Aí, no caso, ela recebe a demanda da SEPLAG, coleta e devolve (GF1).

Eu recebo aqui a demanda centralizada, e aí eu cobro, faço questionamento, ou vou na área, que é tudo aqui perto, no mesmo andar, ou passo mensagem no WhatsApp, solicitando a atualização. Porque a gente já passou da fase de ter que sentar junto, construir um cronograma, teve essa fase[...]. Na rotina, eu já sei os dias que eu vou ser cobrado por cada item do monitoramento, então, eu já tenho isso na minha agenda, ou no mesmo dia, ou em algum momento antes, um pouquinho, eu procuro atualizar e já eu deixo na agulha (GF2).

Gestão por resultados, hoje, está definido o monitoramento mensal. Então, a gente acordou com a SEPLAG e com as áreas que até o quinto dia útil, a gente sobe todas essas bases que a gente já criou um arquivo *online* para facilitar[...]. A gente tem um calendário, que a gente entra em contato para mandar, mas isso não quer dizer que entre o caminho a gente não marque reuniões com a área específica, porque chega uma base ou então puxa um dado que não dá certo (GF3).

Sobre os meios para a manipulação e apresentação desses dados a maior parte dos entrevistados sinalizaram avanços no processo de informatização e modernização das ferramentas utilizadas, como uso do *software Power BI*. Essa plataforma de análise de dados desenvolvida pela Microsoft, permite criar visualizações de dados interativas e personalizadas, como gráficos, tabelas, mapas e painéis de controle, além de configurar atualizações em tempo real para seus relatórios, refletindo as informações mais recentes. Isso ajuda na compreensão rápida e eficaz dos dados, tornando as informações mais acessíveis e tempestivas.

Além disso, conforme apresentado no Quadro 13, também foram relatadas expectativas futuras para a implantação de um sistema integrado com todas as informações inerentes ao monitoramento. Nas falas também é possível perceber que a demanda pelo avanço dos recursos tecnológicos procedeu naturalmente da necessidade de estruturar e organizar sistematicamente dados para a geração de informações que apontem para os resultados alcançados.

Quadro 13 – Informatização e modernização de ferramentas para o monitoramento e avaliação

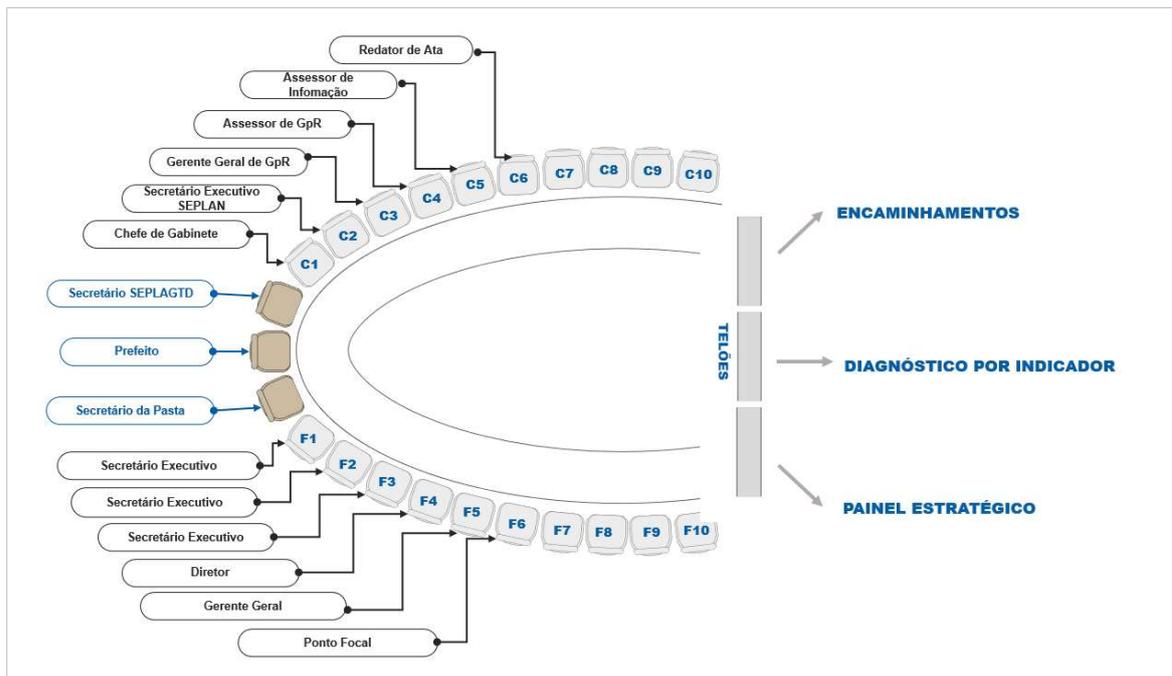
Subcategoria	Unidade de Registro	Unidade de Contexto
Sistema de Monitoramento e Avaliação	Informatização e Modernização de ferramentas	<p>As ferramentas tecnológicas não são impeditivas para você fazer um modelo como esse. Sem as ferramentas tecnológicas, você precisa dedicar mais tempo. Você precisa desenvolver isso em Word, Excel ou PowerPoint. Com algumas ferramentas tecnológicas, você consegue automatizar, você consegue ter ganhos de tempo mesmo para implementar um modelo como esse. Mas a gente aqui teve decisão de contratar ferramentas específicas para isso, como o ArchGIS, que é supercaro, mas que nos permite ter uma avaliação também, uma análise espacial da implementação das políticas públicas” (GC1).</p> <p>Tem muitos avanços, a gente tem muitos BI's né? A gente quer muito construir um sistema não só para o plano estratégico, mas um sistema de gestão de dados integrados e isso não é possível fazer nesse momento, mas é porque é um trabalho vai dar um trabalho, mas é algo sim que está no radar ainda não foi feito, mas eu vejo que teve muitos avanços na prefeitura de forma ampla (GC2).</p> <p>Existem iniciativas de produção de painéis para isso, mas ainda não existe um sistema unificado e integrado, que uma todos os indicadores. Mas existem iniciativas isoladas de painéis para monitoramento de alguns indicadores. Hoje o sistema utilizado é o Microsoft Power BI. Ele analisa, ele gera os gráficos e analisa os dados que são excedidos das bases e dados dos órgãos (GC3).</p> <p>Não sistemas novos, nós tentamos usar o Target, mas o Target não atendeu a nossa necessidade [...]tivemos dificuldades com quem estava manipulando (GF1).</p> <p>Coincidentemente, está acontecendo agora[...]. Controle urbano é tudo manual. Eles têm algum sistema de retaguarda, mas é para autuações. E todo o resto do processo é manual. Já havia uma previsão, uma vontade de automatizar o controle urbano. E ainda mais, com a vinda da necessidade de ter esses dados sistematicamente, todo mês, a gente acelerou o processo de automação. Então, está-se fazendo neste momento o mapeamento e a automação dos processos do controle urbano (GF2).</p> <p>Aqui, a gente usa a velha planilha. Que se extrai do próprio sistema. Ou é uma planilha que é criada a partir de um banco [...] não existe um sistema integrado ou algo assim que a facilite (GF3).</p> <p>Acho que a gente chega nessa conclusão de como a gente é precário nisso. O que a gente conseguiu fazer acho que é padronizar e melhorar alguns instrumentais, mas no sentido de Excel mesmo que é o que a gente tem em mãos. Mas a gente está agora passando por um processo de levar para a demanda do prefeito de que a gente precisa de um sistema de gestão (GF4).</p>

Fonte: elaborado pela autora (2023).

A sistemática de monitoramento, também prevê reuniões contínuas presididas pelo prefeito, com apoio da SEPLAGTD e participação de secretários, diretores, gerentes, pontos

focais e outros atores que se fizerem necessários, com o objetivo de avaliar o andamento físico-financeiro, os riscos relevantes que podem comprometer o desempenho dos Programas e Iniciativas Estratégicas, bem como apontar problemas e propor soluções corretivas na execução das políticas. A Figura 14 ilustra a disposição e organização da sala de monitoramento, onde são realizados os encontros periódicos.

Figura 14 – Organização da sala de monitoramento da Prefeitura do Recife



Fonte: elaborado pela autora (2023)

Nos telões são apresentados uma visão geral dos destaques do mês, o diagnóstico por indicador monitorado com o desempenho, tendências e riscos, bem como, um compilado das entregas; além de painéis estratégicos elaborados no Power BI, com maior nível de detalhamento. Quando há algum fato que possa comprometer o desempenho das políticas públicas, também são gerados encaminhamentos para os órgãos e responsáveis pelas ações e providências necessárias.

#### 4.3.2 Sistema de Recompensa

Por meio das entrevistas, foi possível identificar que a Prefeitura implementou mecanismos de premiação ou bonificação em duas das quatro secretarias analisadas: SEDUC e SESAU. As transcrições no Quadro 14 explicitam as falas dos entrevistados:

Quadro 14- Premiação ou bonificação por resultados

Subcategoria	Unidade de Registro	Unidade de Contexto
Sistema de Recompensa	Premiação ou bonificação por resultados	<p>A única que tem é para as escolas diretamente, que é com relação a criança alfabetizada. As escolas, se tiverem no IDEP, melhores resultados na avaliação do segundo ano, de alfabetização, ganham uma determinada verba [...]80 mil para as cinco melhores colocadas de resultado de alfabetização, 60 mil para os maiores crescimentos, então a escola podia ganhar por crescimento e por maior resultado. Aí ganhava logo de cara os 140 mil. E 40 mil para os piores resultados. Era justamente para estimular aquela escola a crescer. [...] E outra é o BDE, Bônus de Desempenho Educacional, que tinha sido instituído no Estado e se replicou aqui também em 2019[...] A gente tinha em 2019 só a escola de anos finais. Do ano passado para cá, vai envolver todas as escolas de anos finais e iniciais (GF1).</p> <p>Tem, não. Até esse momento, não (GF2).</p> <p>Hoje, tem o PREVINE, que é um rol de sete indicadores de atenção básica, que dependendo do desempenho do município ele vai ter um teto. Vamos supor, o município tem 1 milhão e 600 mil habitantes, então o teto de recebimento do município, considerando a cobertura que ele podia ter da atenção básica, o município recebe... Eu vou chutar, tá? 2 milhões por mês. Então, desses 2 milhões, que não é isso, é mais. Então, desses 2 milhões, uma parte é para o município fazer as melhorias, mas uma parte é para você distribuir com os profissionais. Então, o que acontece hoje? Dependendo do desempenho desses indicadores, aquela equipe, aquela unidade, ela vai receber tantos por cento. Então, tem isso para as unidades. Só que aí, o que é que o município fez? Fora esses sete indicadores, o município elencou alguns indicadores que ele considera importantes, que essas profissionais, essas equipes, têm que cumprir, para ele estar recebendo aquele valor (GF3).</p> <p>No momento a gente não tem, a gente na verdade até está num momento de discussão sobre algo parecido com bonificação por resultados nas coordenações das unidades dos serviços (GF4).</p>

Fonte: elaborado pela autora (2023).

No primeiro caso, o gestor fez menção ao Bônus de Desempenho Educacional no âmbito da Rede Municipal de Ensino do Recife instituído pela Lei Municipal nº 18.957, de 06 de julho de 2022 e regulamentado pelo Decreto nº 36.027 de 24 de outubro de 2022. Ao analisar a referida lei foi observado a seguinte sistemática:

Art. 1º O Bônus de Desempenho Educacional (BDE) corresponde a uma premiação por resultados, destinado aos servidores lotados e em exercício nas Gerências Regionais de Educação e nas unidades escolares de Ensino Fundamental da Rede Pública Municipal de Ensino, em função do seu desempenho no processo educacional, e acordo com metas e condições fixadas em Decreto do Poder Executivo [...]

Art. 3º O BDE tem periodicidade anual e equivale à distribuição, entre os servidores premiados, do montante total dos recursos destinados ao seu pagamento [...] (Recife 2022b).

Ainda de acordo com o Decreto nº 36.027/2022, considera-se:

I - Montante: o somatório dos valores do vencimento inicial da primeira matriz referente à grade da carreira de cada servidor lotado e em exercício nas Gerências Regionais de Educação e nas unidades escolares de Ensino Fundamental da Rede Pública Municipal de Ensino;

II - Termo de Pactuação de Metas: instrumento elaborado pela Secretaria de Educação, com anuência dos gestores das escolas ou de seus representantes, contendo as metas estabelecidas, que servirão como referencial para apuração do atingimento das metas e pagamento do BDE;

III - Atingimento das Metas: resultado, calculado pela Secretaria de Educação e retratado em percentual, utilizado para estabelecer o grau de alcance das metas determinadas em Termo de Pactuação de Metas e, posteriormente, utilizado para cálculo do valor da bonificação a ser paga aos profissionais das unidades contempladas, somente podendo ser retratado como 0% ou no intervalo fechado entre 50% e 100% (Recife, 2022c, Art. 2º).

Além disso, o Decreto também prevê alguns critérios para a concessão do BDE, como o tempo do servidor em exercício nas unidades escolares; tempo de afastamento e período mínimo de exercício na instituição premiada.

Já na área da saúde foi apontada a Bonificação por Desempenho para agentes públicos, com recursos do Programa PREVINE BRASIL, Regulamenta a Lei Municipal nº 19.014, de 16 de dezembro de 2022. O pagamento dessa bonificação é vinculado ao resultado dos indicadores de desempenho definidos pelo Ministério da Saúde – MS e aos indicadores de desempenho definidos pela SESAU, sendo concedido aos seguintes profissionais:

I - Enfermeiros, Médicos, Auxiliares de Enfermagem, Técnicos de Enfermagem, Agentes Comunitários de Saúde, Cirurgiões Dentistas, Auxiliares em Saúde Bucal e Técnicos em Saúde Bucal lotados na Estratégia de Saúde da Família;

II - Agentes Comunitários de Saúde e Enfermeiros lotados na Estratégia de Agentes Comunitários de Saúde (EACS);

III - Coordenador de Unidade de Saúde da Estratégia de Saúde da Família (Recife, 2022d, Art. 3º).

Além desse programa, também foi identificado o novo modelo de gestão dos distritos sanitários e das unidades de saúde da rede municipal instituído, recentemente, por meio da Lei municipal nº 18.969, de 26 de julho de 2022. Dentre outros aspectos, a legislação prevê a Gratificação por Resultados aos ocupantes dos cargos ou funções gratificadas de Gerente-Geral de Distrito Sanitário. Essa gratificação, com natureza variável, e valor máximo de R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais) está vinculada ao cumprimento de metas, cujos indicadores serão definidos em Decreto do Executivo, a partir de proposta de comissão composta por representantes da Secretaria de Saúde e da Secretaria de Planejamento, Gestão e Transformação Digital (Recife, 2022e).

Por fim, destaca-se que as outras duas secretarias investigadas não apresentam sistemas de recompensa, com bonificações ou algum tipo de premiação, embora também sejam monitoradas segundo o modelo de Gestão por Resultados implementado. Nesse sentido, destaca-se a importância de instituir tais práticas nessas unidades, uma vez que após o alcance de sucesso em determinada empreitada, é fundamental recompensar todos os que fizeram parte do empreendimento, uma vez que não só auxilia na redução de eventuais tensões que possam ter surgido, mas também atua como um incentivo (Holstein, 2017).

#### 4.3.3 Governança e *Accountability*

Entre as estratégias de Governança e *Accountability* identificadas, destaca-se o Programa de Governança Municipal, previsto no Plano Estratégico no Eixo Gestão e Governança, que tem como objetivo oferecer diretrizes para a orientação, supervisão e acompanhamento da atuação da gestão, auxiliando na melhoria da governança pública, por meio do aprimoramento dos controles, dos processos e de uma maior transparência no relacionamento com as partes interessadas (Recife, 2022a)

De acordo com o Relatório de Gestão Anual de 2022, o Programa de Governança da Prefeitura do Recife foi lançado em abril de 2022, por meio do Decreto Municipal nº 35.534 e é uma iniciativa pioneira no âmbito do executivo municipal, idealizado a partir de oito pilares: I. Compromisso da alta administração; II. Ética e integridade; III. Gestão de pessoas; IV. Gestão de riscos e controles internos; V. Gestão estratégica; VI. Transparência e controle social, Investigações internas e procedimentos de responsabilização e VIII. Auditoria e monitoramento contínuo do programa (Recife, 2023).

Além disso, para avaliar o grau de governança de cada órgão e entidade do Poder Executivo Municipal, foi desenvolvido o Índice de Governança do Recife (IGR), cuja mensuração será realizada anualmente por meio do cálculo apresentado na Figura 15.

Figura 15 – Cálculo do Índice de Governança do Recife - IGR

$$\text{IGR Órgão / Entidade} = \frac{\Sigma \text{pontuação obtida}}{\Sigma \text{pontuação máxima}}$$

Fonte: Recife, 2023, p. 15.

Assim, o IGR é classificado entre os seguintes níveis de enquadramento: avançado (maior que 0,70), intermediário (maior que 0,30 e menor ou igual a 0,70) e inicial (menor ou igual a 0,30).

Com o objetivo de apurar as funções de governança e *accountability* preceituadas nesses documentos, os entrevistados foram estimulados a falar sobre temas como participação social, divulgação e transparência de resultados. Os gestores dos órgãos centrais reconheceram a existência de um programa de governança na Prefeitura, embora esteja em estágio inicial de desenvolvimento, como pode ser observado na seguinte fala:

[...]Assim, pensando na governança, hoje a gente tem um programa de governança na prefeitura sendo que ele começou esse ano. Ainda vai ter o resultado do questionário que foi aplicado as pessoas não sabem o que precisam fazer pra melhorar então, pensar em governança muito difícil, muito difícil [...] (GC2).

Na lógica da transparência, quando questionados sobre como os resultados alcançados podem ser acompanhados pelo cidadão, foram apontados alguns instrumentos como os relatórios de gestão, a criação de um observatório, publicações e divulgações na imprensa, conforme pode ser observado nas falas transcritas no Quadro 15.

Quadro 15 – Transparência dos resultados alcançados

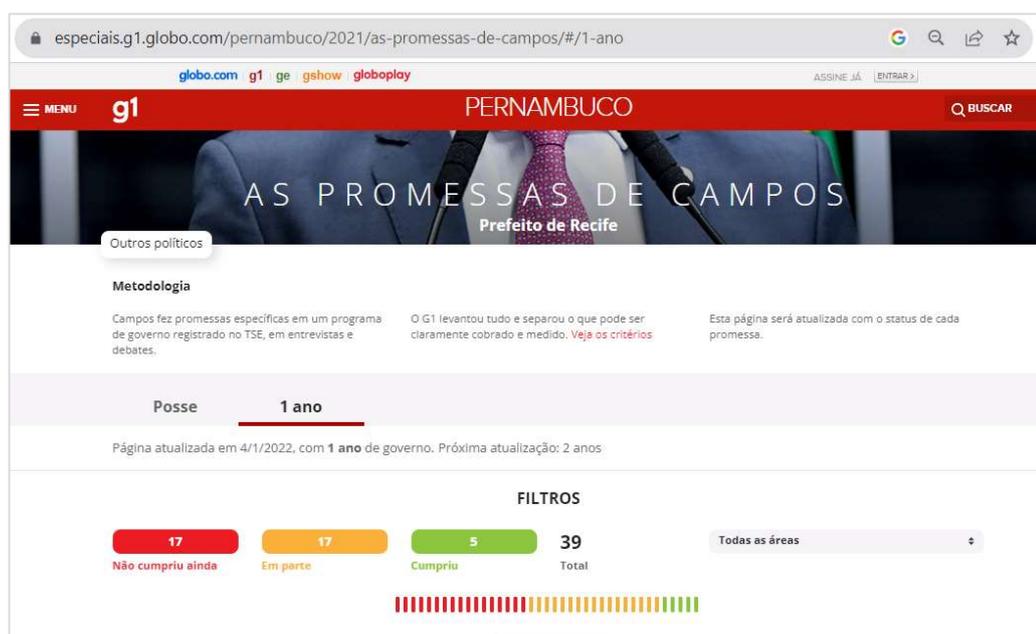
Subcategoria	Unidade de Registro	Unidade de Contexto
Mecanismos de Governança e <i>Accountability</i>		Nós teremos um observatório Recife e aí a gente vai disponibilizar o plano estratégico e o BI para acompanhamento das iniciativas, das

	<p>Transparência dos resultados alcançados</p>	<p>metas. Isso vai ficar disponível para o cidadão. Essa é a primeira etapa, as outras etapas aí a gente vai incrementar as informações, onde tem escola, onde tem posto de saúde, quantos profissionais... coisas desse tipo [...]. Enfim, que a Prefeitura os órgãos da prefeitura vêm elaborando[...] (GC2).</p> <p>Nós estamos planejando construir um observatório, que vai ser uma plataforma <i>online</i>, um site em que a maioria dos dados que puderem ser divulgados vão ser divulgados. Aqueles que forem dados sensíveis, dados que forem protegidos pelo LGTB, dados que tiverem uma acessibilidade maior, nós provavelmente não vamos divulgar (GC3).</p> <p>Eu não sei com relação ao Rota do Futuro se tem uma publicação, se é anual, de como está hoje [...], mas eu vejo que a população tem acesso, principalmente, a alguns itens de campanha do prefeito, justamente pelo G1 (GF1).</p> <p>[...]É que só é levado para o cidadão os resultados que são interessantes para serem publicados [...]. Isso fica aqui, internamente, na secretaria mesmo, fica disponível para a alta gestão, e aí se decide o que vai ser divulgado, no formato de notícia, de matéria para a imprensa, não é uma coisa sistemática, não (GF2).</p> <p>A gente faz relatórios trimestrais e apresenta na Câmara Municipal, que é obrigatório até para o repasse de recursos [...]A gente também faz um balanço, no final do ano. [...]ele é publicado. A gente coloca no portal. A gente divulga com o Conselho Municipal. Essa reunião do Conselho é aberta. Hoje o colegiado do Conselho tem 48 conselheiros que são escolhidos por votação de representação de associações, da comunidade, de usuários, trabalhadores e gestores (GF3).</p> <p>[...] como isso é levado para o cidadão, eu acho que é muito pela imprensa, algumas ações que são mais pontuais no próprio Conecta Recife ou então aqueles cidadãos que têm interesse em ir atrás deixa eu parar aqui e ver como está o planejamento estratégico da prefeitura, o que eles estão cumprindo o que não estão cumprindo, mas uma sistemática para o cidadão eu desconheço. Acho melhor usar essa palavra do que dizer nem que sim nem que não (GF4).</p>
--	--	---

Fonte: elaborado pela autora (2023).

Nas falas dos participantes, nota-se que o principal instrumento mencionado para divulgar à sociedade os resultados das ações públicas é a imprensa, por meio de veículos como o portal de notícias da Globo (G1) onde é possível acompanhar andamento das promessas de campanha. Contudo, conforme pode ser observado na Figura 16, essa divulgação não ocorre de forma tempestiva, sendo a data mais recente de atualização relativa a janeiro de 2022.

Figura 16 – Recorte do portal de notícias da Globo (G1): Promessas de Campanha do Prefeito do Recife



Fonte: G1 (2022)

Para divulgação dos resultados ao cidadão, também é citado pelos participantes o portal do órgão, o Conecta Recife, que é a Carta de Serviços ao Usuário do Município do Recife. Nele podem ser encontrado diversos instrumentos legais e de gestão, como planejamento orçamentário, demonstrativos fiscais apresentando ao contribuinte a utilização dos recursos, contratos e relatórios de gestão, inclusive o Relatório Detalhado do Quadrimestre Anterior (RDQA) e Relatório Anual de Gestão (RAG) – mencionados pelo participante GF3 – que estão entre os principais instrumentos estabelecidos processo de planejamento na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS). Vale ressaltar que embora no Portal haja a divulgação e publicação desses documentos, não foi observado ferramenta que possibilite o acompanhamento da execução das metas pactuadas.

No que diz respeito à criação do observatório mencionado, não foram identificados achados que sinalizem ações da gestão atual para a articulação e concretização do instrumento.

#### 4.4 Institucionalização da GpR

Por meio dos achados, também foi possível analisar o grau de institucionalização do sistema de GpR, ou seja, até que ponto as regras que guiam os processos de estabelecimento, monitoramento e divulgação de metas e resultados estão firmemente incorporadas nas práticas institucionais. Essa variável, em certa medida, está correlacionada com as anteriormente mencionadas, pois pode ser vista como uma consequência delas.

Segundo a avaliação dos gestores da SEPLAGTD (GC1, GC2 e GC3), constante no Quadro 16, a incorporação das práticas de GpR ainda não alcançou todos setores e níveis organizacionais. GC1 ainda afirma que o modelo é recente e por isso será necessário mais tempo para a internalização da cultura.

Quadro 16 – Incorporação das práticas de GpR

Subcategoria	Unidade de Registro	Unidade de Contexto
Cultura Organizacional	Incorporação das práticas de GpR	<p>Acho que está cedo ainda para a gente falar, porque o modelo está sendo implementado de fato na sua sistemática de monitoramento e avaliação. Mas eu já sinto uma percepção, uma identificação dos órgãos com esse modelo e os benefícios que o modelo traz para a sua gestão [...]. Eu acho que o modelo tem muitas potencialidades de gestão mesmo para cada órgão que, aos poucos, eles vão percebendo quais são essas potencialidades e vão internalizando nas suas práticas. Eu não tenho dúvida que, com persistência, com mais tempo, isso vai sendo internalizado assim como foi no governo do Estado (GC1).</p> <p>Então eu acho que isso acaba sendo muito relativo de acordo com a realidade de cada órgão e principalmente de onde a pessoa tá alocada. Às vezes é um setor que tá muito mais na ponta, ele tá preocupado em resolver o problema rotineiro, se tem governança, se tem transparência ele não quer nem saber, se tá no plano estratégico ele nem sabe, ele quer resolver aquilo. Então a gente ainda não conseguiu atingir essa galera da ponta (GC2).</p> <p>Só naquelas secretarias que hoje estão sendo mais exigidas e demandadas e têm maior prática, ou já têm uma maior intimidade com essa metodologia, que são algumas, poucas secretarias, quatro secretarias[...] Secretarias de educação e saúde já utilizam o acompanhamento e monitoramento de dados. Então, já tem uma certa cultura nesse sentido. Porém, a gente sabe que as secretarias são muito grandes, e o nível de acesso e utilização dessa metodologia não é o mesmo para toda secretaria, não é uniforme. Então, certas áreas utilizam e outras não utilizam. Então, hoje a gente observa que ele vem se ampliando. A cultura, nesse sentido, vem se ampliando e se adentrando mais nessas secretarias (GC3).</p>

Fonte: elaborado pela autora (2023).

Em relação às áreas fins, alguns gestores também percebem que o processo de institucionalização ainda não se tornou uma realidade:

Na nossa secretaria sim, porque tudo é baseado no monitoramento do prefeito (GF1).

Não. Ela é uma obrigação. A gente responde. A gente é cobrado por isso. A gente tem que responder. Tem que mandar os dados. A gente tem que ver se a gente está batendo a meta. Mas não é aquela coisa natural. Eu estou trabalhando. Eu estou sempre de olho na minha meta para ver se eu estou batendo. Mas eu vou fazer alguma coisa para tentar conseguir. É mais a obrigação de responder e observando como é que o resultado se comporta (GF2).

Eu acho que sim. A gente já tem um processo hoje que já roda, já faz parte da rotina (GF3).

Eu acho que a gente avançou muito, a gente conseguiu ver em números alguns resultados que a gente não tinha a menor ideia do que significava, já é uma caminhada assim enorme sabe? [...], mas para a gente dizer "está institucionalizada" eu acho que a gente ainda tem alguns passos a dar [...] Essa questão é principalmente o envolvimento de outras áreas sabe? Que tomam conta de outras coisas, tem outras competências. Eles precisam entender que um planejamento estratégico não é só coisa do planejamento e da secretária ou do secretário ele é também das áreas que fazem alguma coisa aqui na prefeitura (GF4).

É importante destacar que as Secretarias que afirmaram ter o processo institucionalizado, também apresentaram instrumentos normativas específicos (leis, decretos) que regulamentam um sistema de recompensa por meio de bonificações ou premiações por desempenho. Ou seja, conforme preconiza Martin (2016), esses marcos legais não só vinculam os processos vitais para o funcionamento das organizações, mas consolidam o próprio processo de institucionalização.

É possível apontar que a organização como um todo ainda se encontra na fase de habitualização da GpR, embora algumas unidades já indiquem a fase de objetificação e sedimentação, uma vez que na objetificação alguns princípios já estão sendo incorporados na organização com certo grau de consenso sobre mudanças, e na sedimentação as práticas já foram incorporadas nas atividades operacionais das organizações e têm caráter de continuidade, inclusive para as futuras gerações (Tolbert; Zucker, 1998).

#### **4.5 Desafios e Oportunidades de Melhorias**

A partir dos diversos depoimentos coletados somados às observações, análise documental e bibliográfica é possível identificar que, embora seja significativo o progresso alcançado, o desenvolvimento do sistema de Gestão por Resultados (GpR) na Prefeitura Municipal do Recife depara-se com desafios e apresenta potenciais áreas de aprimoramento, descritos a seguir:

##### **I. Quantidade de indicadores monitorados**

Conforme apresentado, na estruturação do Plano Estratégico do Recife existe uma relação entre os objetivos estratégicos, iniciativas, indicadores e metas estabelecidas. Dessa maneira, há um total de 104 indicadores, distribuídos entre os eixos temáticos, que deverão ser monitorados pelos órgãos e secretarias responsáveis. Essa quantidade – que já é bastante significativa para orientar decisões em nível estratégico – torna-se ainda maior quando os programas são desdobrados em ações desenvolvidas por cada unidade (secretarias executivas). Nesse sentido, pode-se destacar a seguinte fala:

Uma coisa que eu vejo até como crítica é o quantitativo de itens a se monitorar. Porque uma coisa é a nível secretário-executiva. É fácil para se verificar tudo. Agora, imagina 40 itens da Secretaria de Educação, que eu acho que o monitoramento chega a essa faixa de 30, 40 itens da educação, e multiplicado por quantas secretarias-executivas ou quantas faixas de secretaria tem aqui. 17, 18... Aí, o prefeito, em cada reunião, vê 400 itens... Acho que até para o prefeito fica muito pesado, muita informação (GF1).

De acordo Uchoa (2013), esses excessos ocorrem porque existe uma inclinação natural a considerar todos os objetivos e planos da organização como fundamentais para a estratégia e análise pela alta direção. Ademais, a mensuração de indicadores tende a ser maior nos níveis mais baixos da gestão e isso pode desviar o debate de questões mais estratégicas (Bouckaert; Peters, 2002).

Na realidade, embora todos possuam importância, o grau de relevância estratégica varia consideravelmente. O ideal é que a quantidade desses indicadores seja o menor número possível, para possibilitar foco em determinada política, além da comunicação e o engajamento (Freitas; Santos 2016). Por isso é viável agrupá-los em três níveis distintos: estratégico, tático e operacional. Isso garantirá que cada nível hierárquico seja responsável por monitorar um conjunto específico e restrito de indicadores, que devem estar em sintonia entre si (Uchoa, 2013).

## II. Disponibilidade, armazenamento e integração das informações

Ao analisar a sistemática criada pela Prefeitura para a manipulação e apresentação dos dados monitorados, foi possível identificar a utilização de algumas ferramentas como, planilhas do Excel e uso do software Power BI para criação de painéis interativos. No entanto, é evidente que há uma demanda significativa por avanços nas tecnologias utilizadas, especialmente na implementação de um sistema de informação integrado que viabilize o armazenamento e disponibilidade dos dados de forma estruturada e centralizada e reduza a necessidade de tarefas

manuais, por meio da automação de processos de negócios, gerando economia de tempo, redução de erros e aumento da eficiência operacional.

As falas dos participantes (GC1, GC2 e GF3), transcritas a seguir, relatam essa necessidade:

A maior dificuldade é ter dados estruturados. Disponibilidade de dados estruturados e armazenamento desses dados. E isso faz com que a equipe que está implementando o modelo precise gastar muito tempo com mapeamento desses dados e com limpeza e tratamento. [...]E aí, com pouca disponibilidade de dados, você não consegue gerar muita informação importante para a tomada de decisão. Então a gente precisa investir mais na produção desses dados [...]isso exige que os órgãos se comprometam em desenvolver um instrumento para coleta, implementar uma metodologia de coleta, em atuar num controle do recebimento desses dados. E aí é um desafio maior, porque você está construindo uma nova base de dados, que aí eventualmente não se tem uma série histórica, você está começando a coletar esse dado a partir do zero (GC1).

E uma coisa que vai otimizar, é quando a gente criar um sistema que a gente possa atualizar de forma mais rápida que a gente consiga se livrar das planilhas porque planilha é passível de erro. (GC2)

Falta tá tudo em um canto só [...] sendo mais fácil de sistematizar os dados, porque a gente levaria menos tempo pra fazer as demandas. A gente passa muito tempo preenchendo planilhas. Como eu disse a você, eu tenho agora uma planilha pra fazer, que uma parte tá aqui, outra ali, se tivesse tudo junto, já estaria pronta [...]eu perco tempo preenchendo, mas é porque eu perturbo menos as áreas técnicas, entendeu? O perturbar que eu digo assim, eu peço menos (GF3).

Destaca-se que, além de aumentar a eficiência e melhorar a tomada de decisões, a instalação de um sistema de informação integrado também facilitará a comunicação e colaboração entre departamentos e equipes – desafio apresentado no item III – pois todos terão acesso às mesmas informações.

### III. Integração entre as unidades e envolvimento das lideranças

Ao relatar algumas das dificuldades enfrentadas durante o processo de implementação da Gestão por Resultados na Prefeitura, GF2 manifestou:

[...]Dificuldade é tirar cada um do seu quadrado para andarem mais integrados[...]. Isso passa por mudança de cultura, que tem que vir da liderança, certo? A liderança tem que instituir isso. E os nossos gestores, não só aqui, como acho que todo mundo padece um pouquinho desse mal, são muito engolidos pelos processos do dia a dia. Ninguém para olhar de cima, planejar e dizer, espera, eu tenho que corrigir isso aqui. É mudando o pneu do carro com o carro andando (GF2).

A partir do exposto, destacam-se duas problemáticas: a dificuldade de integração entre as unidades e o envolvimento das lideranças. Sobre a primeira questão, é essencial que o ente público fortaleça essa capacidade de integração entre as unidades organizacionais, uma vez que a Gestão por Resultados significa também alinhar arranjos, que envolvem intrincados conjuntos de políticas, programas, projetos e diferentes atores, para alcançá-los (Torres *et al.*, 2016). Além disso, conforme observado por Martin (2016), a implementação fragmentada e isolada da medição de resultados, sem um esforço mais amplo de promover uma mudança cultural pode ser considerada como uma das causas subjacentes do fracasso na implementação da GpR na administração pública.

No que diz respeito ao envolvimento das lideranças, conforme mencionado pela maior parte dos participantes, a sobrecarga das demandas cotidianas impede que os líderes consigam eficazmente engajar e evolver seus colaboradores no processo de mudança. Dessa maneira, é importante que a entidade atue nas causas subjacentes e ofereça recursos, treinamento e suporte aos líderes. Isso inclui a distribuição equitativa de tarefas, comunicação e capacitação.

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. Isso não apenas ajudará a garantir que a mudança seja bem-sucedida, mas também promoverá uma cultura organizacional que é ágil, adaptável e orientada para o crescimento.

#### IV. Resistências internas à mudança

Outra problemática para implantação da GpR na Prefeitura do Recife gira em torno das resistências internas à mudança, que embora comum, representa uma das principais causas de insucesso nos programas de mudança nas organizações (Lines, 2005; Chreim, 2006). De acordo com GC2 e GC3:

Teve muita resistência, muita resistência em participar, resistência em mandar informação. Eu não sei até que ponto a não compreensão também era uma resistência de: Isso é pra quê? Sabe? Muito questionamento [...]. Tem resistência porque as pessoas nunca fizeram, não sabem e precisam ter uma dedicação um comprometimento de mandar informação, consolidar a informação. Então quando se tratava de algum trabalho, alguma demanda que saía da rotina eles não gostavam, reclamavam (GC2).

As maiores dificuldades que eu observo são a resistência de algumas áreas dos setores a aderirem a esse modelo, aderirem a terem essa abertura no compartilhamento de informações para que o nosso setor consiga auxiliá-los no monitoramento desses dados, e existe ainda uma certa resistência para que esses dados não cheguem no gestor maior, que é o prefeito (GC3).

É possível inferir pelos relatos que essa resistência decorre, muitas vezes, da não compreensão ou entendimento do propósito das atividades e perturbações devido à alteração nas rotinas de trabalho. Dessa maneira, a abordagem para lidar com a resistência envolve trabalhar nas causas subjacentes, melhorando a comunicação, envolvendo os servidores e planejando o processo de mudança (Marques; Borges; Reis, 2016). Isso demanda tempo, persistência, prática e exercício contínuo de mudança comportamental para, progressivamente, se tornar padrão dominante (Wegenast; Meneses Júnior; Trevenzoli, 2017).

#### V. Capacitação dos profissionais envolvidos

A capacitação dos funcionários em relação às novas demandas emerge como uma necessidade premente no processo de implementação da GpR na Prefeitura do Recife, inclusive como fator atenuante de problemas relacionados à integração entre as unidades, envolvimento das lideranças e resistências internas à mudança (item III e IV). Essa dificuldade pode ser observada nas seguintes falas:

Aí tem um outro desafio, mas acho que a gente está vencendo e vai vencendo aos poucos, que é a partir do momento que esses dados são limpos e tratados e se constrói alguma base de dados é a utilização dessa base limpa e tratada pelo órgão. Porque aí você evita um retrabalho numa segunda rodada esse dado vir mais uma vez sujo e com necessidade de tratamento[...]. Então é preciso fomentar os atores envolvidos nesse processo, as pessoas que preenchem o dado e controlam esse preenchimento. (GC1).

A gente precisa capacitar os pontos focais urgente, porque existem dificuldades muito grandes, porque é muito desnivelado assim, né tem gente que não sabe preencher uma planilha tem gente que tem dificuldade, acho que até de interpretar o que a gente quer. [...] (GC2).

Conforme apontado na literatura, nesse tipo de gestão o sucesso vai além das ferramentas de trabalho e depende essencialmente do comprometimento, capacitação e motivação dos colaboradores. Por isso, é essencial que se crie uma política central para capacitação de servidores vinculada à GpR propondo-se a investir no desenvolvimento de competências, de habilidades e da valorização dos servidores.

## VI. Limite orçamentário e financeiro

Outro desafio que se pode destacar dos relatos obtidos refere-se ao limite orçamentários e financeiro. De acordo com GF4:

Dificuldade, limites, eu acho que eu não posso deixar de falar a questão de limite orçamentário mesmo sabe? Orçamentário e financeiro (GF4)

Esse limite pode ser considerado uma das causas subjacentes dos desafios já mencionados, uma vez que a escassez de recursos pode restringir a capacidade das organizações públicas de adotar plenamente e de forma coerente a abordagem de Gestão por Resultados (GpR). Isso ocorre porque é fundamental ter acesso a sistemas de informação e tecnologia apropriados, bem como, garantir a capacitação dos servidores públicos para coletar, analisar e utilizar os dados de desempenho de maneira eficaz.

Dessa maneira, os entes públicos, especialmente os municípios, que enfrentam significativos desafios devido à limitação de recursos, além de otimizar seus processos internos e eliminar desperdícios devem priorizar a elaboração de um planejamento estratégico que considere a capacidade de executar um modelo de GpR dentro dos limites orçamentários e financeiros e explore os espaços regionais e de cooperação entre diferentes entidades federativas (IEA, 2018).

Sobre esse aspecto, embora a gestão atual tenha detalhado a programação e recursos no Plano Estratégico da Prefeitura, não foi identificado previsão orçamentária específica para o Programa de Gestão por Resultados, apresentado no eixo Gestão e Governança (ver Figura 11).

## VII. Legislação e aspectos normativos

Outro possível ponto de melhoria envolve a criação de diretrizes normativas que consolidem o modelo adotado. Isso se deve ao fato de que as práticas de Gestão por Resultados ainda não se estenderam a todos os setores e níveis da organização da Prefeitura, e a operacionalização dos acordos de resultados e de incentivos tem sido aplicada de maneira limitada, abarcando apenas alguns órgãos.

Para a institucionalização da GpR, no contexto do setor público, a promulgação de instrumentos legais fortalece a adoção das práticas e valores ao longo do tempo, garantindo que progressos e conquistas não sejam anulados por mudanças de gestão subsequentes. Além disso,

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 da organização.

Nesse sentido, é importante que nos moldes do Município de São Paulo, Recife busque, a partir de um projeto de lei instituir de forma obrigatória a elaboração e adoção de um instrumento, que assim como o Plano de Metas, reflita objetivamente as promessas de campanha do prefeito eleito, com as prioridades, as ações estratégicas, os indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública Municipal (São Paulo, 2008). Além disso, é essencial a instrumentalização das pactuações por meio de acordos de resultados e a criação de mecanismos de premiação/sanção de comportamentos com todos os órgãos.

#### VIII. Instrumentos de governança e transparência

Por fim, outra área passível de aprimoramento envolve os instrumentos de governança e transparência. Conforme observado, o Programa de Governança da Prefeitura do Recife foi lançado em abril de 2022, por meio do Decreto Municipal nº 35.534, mas ainda se encontra em um estágio inicial. Da mesma maneira, o observatório previsto pela gestão atual ainda não foi lançado.

Além disso, observou-se que além das matérias divulgadas pela mídia, não há outro tipo de ferramenta oferecido que possibilite acompanhar o andamento das metas de maneira ágil e acessível, como pelo portal de transparência do município, por exemplo. O acompanhamento dessas metas, portanto, fica restrito aos relatórios e documentos fiscais obrigatórios.

Embora se encontre no portal de transparência da Prefeitura a publicação de relatórios, documentos fiscais e demonstrativos do cumprimento da previsão orçamentária e de acordo com as previsões legais, deve-se destacar a diferença entre publicar informações e torná-las transparentes, uma vez que publicação se relaciona com o cumprimento da legislação, já a transparência revela uma compreensão de legitimidade.

Dessa maneira, a mera divulgação das informações sem compreensibilidade e sem o estímulo do cidadão na busca do conhecimento não torna o conteúdo transparente (Oliveira et al., 2018). Por isso, é essencial o desenvolvimento de mecanismos de monitoramento e avaliação que promovam transparência e responsabilização (Torres et. al, 2016), como observatórios e painéis interativos para acompanhamento da população.

O Quadro 17 apresenta um resumo dos principais desafios e oportunidades de melhoria, abordados nesta seção, além das possíveis ações a serem desenvolvidas pela PCR para aperfeiçoamento do seu atual modelo de GpR.

Quadro 17 – Principais Desafios e Oportunidades de Melhoria no sistema de GpR da Prefeitura Municipal do Recife

<b>Desafio/ Oportunidade de Melhoria</b>	<b>Ações a serem desenvolvidas</b>
Excesso de indicadores monitorados pelo nível estratégico	Organizar e agrupar os indicadores em três níveis: estratégico, tático e operacional, a fim de garantir um conjunto específico e restrito de indicadores, que devem estar em sintonia entre si (Uchoa, 2013).
Pouca eficiência operacional na coleta, organização e gerenciamento das informações	Implementar um sistema de informação integrado que viabilize o armazenamento e disponibilidade dos dados de forma estruturada e centralizada (Holstein, 2017).
Dificuldade de integração entre as unidades e envolvimento das lideranças	Trabalhar nas causas subjacentes, melhorando a comunicação, envolvendo os servidores e planejando o processo de mudança (Marques; Borges; Reis, 2016).
Resistências internas à mudança	
Necessidade capacitação dos profissionais envolvidos	Criar uma política central para capacitação de servidores vinculada à GpR de forma contínua (Freitas; Santos, 2016).
Limite orçamentário e financeiro	Otimizar processos internos e eliminar desperdícios, além de priorizar a elaboração de um planejamento estratégico que considere a capacidade de executar um modelo de GpR e explore os espaços regionais e de cooperação entre diferentes entidades federativas (IEA, 2018).
Institucionalização	Criação de diretrizes normativas que consolidem o modelo adotado (Martin, 2016).
Governança e transparência	Desenvolvimento de mecanismos de monitoramento e avaliação que promovam transparência e responsabilização (Torres et. al, 2016), como observatórios e painéis interativos para acompanhamento da população.

Fonte: elaborado pela autora (2023).

#### **4.6 Produto Técnico Tecnológico**

A partir dos achados desta pesquisa foi concebido um Guia de Boas Práticas, constante no Apêndice D, com o 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. Além disso, devido à sua natureza didática e abrangente, o guia também se apresenta como uma valiosa ferramenta para discussão em diferentes contextos e instâncias governamentais.

O documento está estruturado em três principais partes, abrangendo os conceitos e princípios fundamentais dessa abordagem, sua relevância e benefícios no âmbito do setor público, bem como, as etapas e pontos de atenção a serem considerados ao implementar e consolidar a Gestão por Resultados. Adicionalmente, o guia inclui exemplos práticos para auxiliar na compreensão por parte do leitor.

## 5. CONCLUSÕES

### 5.1 Verificação dos Objetivos da Pesquisa

Esta pesquisa teve por objetivo “analisar as estratégias adotadas para implementação e institucionalização da Gestão por Resultados na Prefeitura Municipal do Recife”, a partir de um recorte investigativo nas Secretarias Municipais de Planejamento e Transformação Digital (SEPLAGTD), de Saúde (SESAU), de Educação (SEDUC), de Política Urbana e Licenciamento (SEPUL) e de Desenvolvimento Social, Direitos Humanos, Juventude e Políticas Sobre Drogas (SDSDHJPD).

Além disso, foram estabelecidos objetivos específicos que orientaram o processo de coleta e análise dos dados e o alcance do objetivo primário. Dessa maneira, retomá-los neste capítulo final contribui com o esforço de síntese dos diversos achados da pesquisa. Os objetivos específicos foram: I) Compreender os fatores externos e internos que levam as gestões municipais a adotar as práticas de Gestão por Resultados; II) Investigar o processo de implementação da GpR, no âmbito interno da Prefeitura Municipal do Recife; III) Identificar desafios e oportunidades de melhoria no processo de implementação e institucionalização da GpR na Prefeitura Municipal do Recife; IV) Elaborar um Guia de Boas Práticas, com base na literatura e em experiências exitosas, a fim de fornecer aos gestores públicos municipais diretrizes e orientações para adoção das práticas de GpR.

Para o alcance do primeiro objetivo específico, que buscou compreender os fatores externos e internos que levam as gestões municipais a adotar as práticas de Gestão por Resultados (GpR), foram identificados fatores a partir da análise da literatura nacional e internacional e de experiências em entes municipais apresentados no Capítulo 2. Esse levantamento permitiu concluir que os sistemas de GpR são adotados pelas gestões municipais em decorrência de diversos fatores simultâneos, embora em profundidades distintas. Essas funções estão vinculadas à melhoria do desempenho (como alocação de recursos e aumento de *outputs*), à governança pública (como transparência e *accountability*) e à política (como a disciplina política e a construção de narrativas eleitorais).

Em relação ao segundo objetivo específico, que trata de investigar o processo de implementação da GpR no âmbito interno da Prefeitura Municipal do Recife, o Capítulo 4 apresenta o levantamento dos dados sobre o caso, a partir da pesquisa documental e observação participante, bem como, da análise de conteúdo construída a partir de entrevistas semiestruturadas com gestores dos órgãos investigados. Nesse capítulo, os resultados foram

apresentados em subseções consoante as categorias pré-definidas para o estudo, constantes no Quadro 7, de acordo com os pontos centrais identificados na revisão da literatura.

Dessa maneira, foram analisados diversos aspectos relacionados ao planejamento e à implementação da GpR, incluindo o uso de instrumentos, a configuração da estrutura organizacional, o engajamento das lideranças, a colaboração dos órgãos na definição de metas e indicadores, bem como, a mobilização de recursos humanos e financeiros necessários frente as mudanças implementadas. Além disso, foram examinados os mecanismos de monitoramento e avaliação dos resultados alcançados, juntamente com as estratégias de governança e *accountability* adotadas pelo órgão. Complementarmente, investigou-se até que ponto as regras que orientam os processos de estabelecimento, monitoramento e divulgação de metas e resultados estão efetivamente incorporadas nas práticas institucionais e na cultura organizacional.

A análise do caso, em comparação com as descobertas na literatura, também possibilitou o alcance do terceiro objetivo específico, com a identificação de desafios e potenciais áreas de aprimoramento na implementação das práticas de gestão por resultados. Esses desafios foram consubstanciados na Seção 4.5 e incluem diversas facetas, como a vasta quantidade de indicadores que podem sobrecarregar o processo decisório, a carência de um sistema de informação integrado que dificulta o acesso a informações organizadas, a necessidade de integração entre diferentes unidades e lideranças, a resistência à mudança por parte dos funcionários, a necessidade de capacitar as equipes para atender às novas demandas, as restrições de recursos e a ausência de diretrizes normativas específicas, o que pode dificultar a institucionalização da Gestão por Resultados. Adicionalmente, os instrumentos de governança e transparência ainda estão em estágios iniciais de desenvolvimento.

Por fim, referente ao quarto objetivo específico, os achados desta pesquisa permitiram elaborar um Guia de Boas Práticas, com base na literatura e em experiências exitosas, a fim de fornecer aos gestores públicos municipais diretrizes e orientações para adoção das práticas de GpR.

## **5.2 Limitações e Sugestões de Pesquisa Futuras**

É importante reconhecer algumas limitações desta pesquisa, que decorrem da natureza do método de estudo de caso, impossibilitando generalizações, bem como, da subjetividade das percepções dos entrevistados. Paralelamente, pode-se apontar o uso de plataforma de periódicos gratuitas para construir o referencial teórico numa limitação de achados frente aos dados

coletados e analisados. Também, deve-se ponderar que o período de análise pode não ter sido abrangente o bastante para abarcar todas as sutilezas da implementação da GpR, dada a complexidade inerente do processo.

Pesquisas futuras têm o potencial de ampliar a amostra de participantes e unidades investigadas, incluindo outros órgãos e secretarias da Prefeitura. Além disso, outros estudos podem se dedicar a analisar as percepções das equipes envolvidas, incluindo indivíduos que atuam nos níveis táticos e operacionais. Sugere-se, em pesquisa futura, expandir a busca da literatura em outras plataformas, com o intuito de identificar mais autores que poderão contribuir para a discussão dos resultados aqui apresentados.

### **5.3 Considerações Finais**

A implementação da Gestão por Resultados na Prefeitura do Recife teve uma abordagem abrangente e multifacetada, que envolveu a elaboração do planejamento estratégico municipal, com a pactuação de metas e seus respectivos indicadores de desempenho. Além disso, contemplou a criação de uma nova estrutura organizacional, a nomeação de novos servidores, o desenvolvimento de ferramentas de governança e a elaboração de um sistema de monitoramento e avaliação, juntamente com mecanismos de recompensa em algumas secretarias. Nesse contexto, o Chefe do Executivo desempenhou um papel fundamental, atuando como empreendedor da política de GpR, demonstrando comprometimento com o processo.

No entanto, apesar do progresso significativo alcançado, o desenvolvimento do sistema de GpR no município ainda enfrenta dificuldades e áreas que necessitam de aprimoramento. Esses desafios abrangem diversas dimensões, como o grande número de indicadores que podem sobrecarregar a tomada de decisões, a falta de um sistema de informação integrado que dificulta o acesso a informações estruturadas, a necessidade de integração entre unidades e lideranças, a resistência à mudança por parte dos funcionários, a necessidade de capacitação das equipes para atender às novas demandas, limitações de recursos e a falta de diretrizes normativas específicas que podem dificultar a institucionalização da GpR. Além disso, instrumentos de governança e transparência estão em estágios iniciais de desenvolvimento.

Os achados também indicam que cultura da GpR está sendo gradativamente internalizada na organização, o que é compreensível dado que o modelo é relativamente recente.

No entanto, esse processo de transformação cultural requer tempo e esforço contínuo para garantir que tais práticas se tornem parte integrante do *modus operandi* de todos os setores e níveis da administração pública.

Em resumo, embora tenham sido alcançados progressos notáveis na implementação da GpR, a superação desses desafios e áreas de aprimoramento exigirá esforços contínuos, investimentos em tecnologia, capacitação, políticas de integração e uma abordagem estratégica e normativa sólida. A promoção de uma cultura de transparência, eficiência e inovação é fundamental para o sucesso a longo prazo da GpR na Prefeitura Municipal do Recife.

## REFERÊNCIAS

ABIB, G.; HOPPEN, N.; HAYASHI JUNIOR, P. Observação participante em estudos de administração da informação no Brasil. **Revista de Administração de Empresas**, v. 53, n.6, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-759020130608>. Acesso em: 08 jan. 2023.

ALCANTARA, Lúcio Gonçalo de. Apresentação. **In: HOLLANDA, Marcos C. (Org.) Ceará: a prática de uma gestão pública por resultados**. Fortaleza: IPECE, 2006.

ALESSANDRO, M.; LAFUENTE, M.; SHOSTAK, R. **Liderando a partir do centro: o modelo de gestão de Pernambuco**. Nota técnica. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2014.

ALMEIDA, Ana Carolina de; PINTO, Márcio Sampaio; NASCIMENTO, Glícia Paula Benevides. Percepção de gestores municipais sobre a gestão por resultados em Salvador-BA. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 5, p. 918-935, 2018.

ANDRADE, L. M.; MATOS, R. G. Gestão por resultados: uma análise sobre a institucionalização em organizações públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n.1, pp.75-94, 2016.

ANDRADE, Maria Margarida D. **Introdução à metodologia do trabalho científico: elaboração de trabalhos na graduação**, 10ª edição. São Paulo/SP: Atlas, 2012. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522478392/>. Acesso em: 09 set. 2022.

ANDRÉ, M. A. Contratos de gestão: contradições e caminhos da administração pública. **RAE – Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 6-13, mai./jun. 1995.

ANDRÉ, Marli. O que é um Estudo de Caso Qualitativo em Educação? **Revista da FAEEBA – Educação e Contemporaneidade**, Salvador, v. 22, n. 40, p.95-103, dez. 2013.

ARIES. Agência Recife de Inovação e Estratégia. **Recife 500 anos: plano estratégico de longo prazo para o desenvolvimento da cidade**. 2. ed. Recife: Cepe, 2022. Disponível: <https://recife500anos.org.br>. Acesso em: 14 jan. 2023.

ARAÚJO, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de. A experiência da Implementação da Gestão Orientada para os Resultados em Portugal. **Revista Enfoques: Ciência Política y Administración Pública**, v. VII, n. 11, pp. 131-153, 2009.

As promessas de Campos. **G1**, Pernambuco, 2022. Disponível em: <https://especiais.g1.globo.com/pernambuco/2021/as-promessas-de-campos/#/1-ano>. Acesso em: 10 de outubro de 2023.

AUCOIN, Peter. **The new public management: Canada in comparative perspective**. Montreal: Institute for Research on Public Policy, 1995.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BARROS, João Alves de; SILVA, Rafael Ribeiro da; SANTOS, Daniel Sousa dos; CASTRO, Maria Carolina Tavares de. A gestão por resultados no município de Goiânia: análise de sua aplicação nas políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 55, n. 1, p. 169-185, 2021.

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.

BAZZOTTI, C.; GARCIA, E. A IMPORTÂNCIA DO SISTEMA DE INFORMAÇÃO GERENCIAL NA GESTÃO EMPRESARIAL PARA TOMADA DE DECISÕES. **Ciências Sociais Aplicadas em Revista**, [S. l.], v. 6, n. 11, 2006. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/csaemrevista/article/view/368>. Acesso em: 30 ago. 2022.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Planejamento Estratégico de Belo Horizonte: A cidade que queremos 2030**. Belo Horizonte, 2009. Disponível em: [https://marciolacerda.com.br/wp-content/uploads/plano-bh2030/BH2030\\_2\\_2\\_DocumentoIntegral.pdf](https://marciolacerda.com.br/wp-content/uploads/plano-bh2030/BH2030_2_2_DocumentoIntegral.pdf). Acesso em: 29 out. 2022.

BEHN, R. D. The big questions of public management. **Public Administration Review**, Washington, v. 55, n. 4, p. 313-324, July/Aug. 1995.

\_\_\_\_\_. Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. **Public Administration Review**, v. 63, n. 5, p. 586–606, 2003.

BESTER, A. **Results-based management in the United Nations Development System: progress and challenges**. A report prepared for the United Nations Department of Economic and Social Affairs, for the Quadrennial Comprehensive Policy Review, jul. 2012.

BIANCO, M. F.; SOUZA, E. M.; REIS, A. M. S. A Nova Gestão Pública: um estudo do pró-gestão focado em dois projetos prioritários no Estado do Espírito Santo. **Revista Gestão & Planejamento**, v. 15, n. 1, p. 118-143, 2014. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/30365/a-nova-gestao-publica--um-estudo-do-pro-gestao-focado-em-dois-projetos-prioritarios-no-estado-do-espírito-santo>. Acesso em: 12 out. 2022.

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.

BOTELHO, L. H. F.; PEREIRA, R.M. Os estilos de liderança e administração pública: o caso de uma Universidade Federal Mineira. **Nucleus**, v.12, n.2, out.2015.

BOURGAULT, Jacques. **Good practices in organizations other than the government of canada**. Montreal: Canada School of Public Service, 2005. Disponível em: <<https://doi.org/10.2307/3380763>>. Acesso em: 27 mai.2023.

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

BOUCKAERT, G.; BALK, W. Public Productivity Measurement: Diseases and Cures. **Public Productivity & Management Review**, v. 15, n. 2, p. 229–235, 1991.

BOUCKAERT, G.; PETERS, B.G. Performance Measurement and Management: The Achilles' Heel in Administrative Modernization. **Public Performance & Management Review**, v. 25, n. 4, pp. 359-362, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição [da] República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 30 ago. 2022.

CASTRO, Sebastião H. R.; SIMÕES, Raquel O. M.; PROENÇA, André; KNOPP, Glauco. Controle de Resultados: a experiência do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais para a melhoria da gestão pública e da accountability democrática. **Síntese: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**, v. 7, n. 1, p. 10-25, Rio de Janeiro, jan./jun. 2012.

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

CEARÁ(Estado). Secretaria do Planejamento e Gestão do Ceará. **Serviço Público no Estado do Ceará: práticas e reflexões**, v.2, 2022. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2022/05/Iniciativas-inovadoras-para-o-fortalecimento-do-modelo-de-Gestao-para-Resultados.pdf>. Acesso em: 28 de dez. 2022.

CELLARD, A. A Análise Documental. In: POUPART, J. et al. (Orgs.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. p. 295-316.

CHREIM, S. Managerial frames and institutional discourses of change: employee appropriation and resistance. **Organizational Studies**, [S. l.], v. 27, n. 9, p. 1261-1287, 2006.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração - Uma Visão Abrangente da Moderna Administração das Organizações**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2020. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024234/>. Acesso em: 05 set. 2022.

CLP. Centro de Liderança Pública. **Ranking de Competitividade dos Municípios**, 3ª edição, 2022. Disponível em: <https://municipios.rankingdecompetitividade.org.br/>. Acesso em: 13 de nov. 2022.

COELHO, A. L.; COSTA, F. G. G. Gestão por Resultados e Participação Social: O Programa de Metas em Belo Horizonte. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 4, p. 515-539, 2015.

CONDEPE/FIDEM. Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco. **Produto Interno Bruto dos Municípios Pernambuco 2020**. Recife, 2020. Disponível em: [http://www.condepefidem.pe.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?p\\_1\\_id=20012&folderId=143167&name=DLFE-532501.pdf](http://www.condepefidem.pe.gov.br/c/document_library/get_file?p_1_id=20012&folderId=143167&name=DLFE-532501.pdf). Acesso em 20 de jan. 2023.

CORAL, Eliza; OGLIARI, André; ABREU, Aline França de. **Gestão integrada da inovação: estratégia, organização e desenvolvimento de produtos**. 1 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

CORRÊA, I. M. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 41, n. 3, p. 487-504, 2007. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6596>. Acesso em: 30 jul. 2022.

CORREIA, M. C. A Observação Participante enquanto técnica de investigação. **Pensar Enfermagem**, v.13, n.2, 2009.

CÓSSIO, M. F. A nova gestão pública: alguns impactos nas políticas educacionais e na formação de professores. **Educação**, v. 41, n. 1, p. 66-73, 2018. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/index.php/faced/article/view/29528/16848>. Acesso em: 12 mar. 2022.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DRAIBE, S. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social*. São Paulo, n. 2, v. 15, p. 63-102, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/GBKWMqJqgmbVQXMyYVGpQNh/?lang=pt>. Acesso em: 9 dez. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Contratos de gestão. Contratualização do controle administrativo sobre a administração indireta e sobre as organizações sociais. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 45/46, 1996. Disponível em: <https://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista2/artigo9.htm>. Acesso em: 6 nov. 2022.

DOOREN W. V.; BOUCKAERT, G.; HALLIGAN, J. **Performance Management in the Public Sector**. New York: Routledge, 2010.

DRUCKER, P. F. **A administração na próxima sociedade**. São Paulo: Nobel, 2003.

FERNANDES, F.M.B.; MOREIRA, M.R. Considerações metodológicas sobre as possibilidades de aplicação da técnica de observação participante na Saúde Coletiva. **Physis**; v. 23, n.2, p. 511-529, 2013.

FILIPPIN, E. S.; GEMELLI, I. M. P. Gestão de pessoas na administração pública: o desafio dos municípios. **RACE - Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, v. 9, n. 1-2, p. 153-180, 2010. Disponível em: [https://unoesc.emnuvens.com.br/race/article/view/375/pdf\\_101](https://unoesc.emnuvens.com.br/race/article/view/375/pdf_101). Acesso em: 16 fev. 2022.

FRANCO, Maria Laura Puglisi Barbosa. **Análise de conteúdo**. 3. ed. Brasília: Liber Livro, 2008.

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. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/admpg/article/view/14093>. Acesso em: 6 set. 2022.

GARCES, A.; SILVEIRA, J. P. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 53, n. 4, p. 53-77, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v53i4.294. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/294>. Acesso em: 30 set. 2022.

GIL, Antonio C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**, 7. ed. São Paulo/SP: Atlas, 2019. E-book. ISBN 9788597020991. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597020991/>. Acesso em: 09 set. 2022.

GOIÂNIA. Lei Complementar n.º 276, de 03 de junho de 2015. **Dispõe sobre a organização administrativa do Poder Executivo Municipal, estabelece um novo modelo de gestão e dá outras providências**. Diário Oficial de Goiânia, Goiânia, GO, n. 6094, p. 2-68, 03 jun. 2015.

GOMES, D. W. R. FROTA, F. H. da S. Gestão Pública Por Resultados: uma análise crítica da experiência do Projeto de Reestruturação da Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza. **Conhecer: debate entre o público e o privado**, [S. l.], v. 5, n. 15, p. 107–130, 2015. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/1005>. Acesso em: 16 ago. 2022.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Gestão por resultados e eficiência na administração pública**: uma análise à luz da experiência do governo de Minas Gerais. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas - FGV, São Paulo, 2009.

GONZAGA, R. P.; FREZATTI, F. CKAGNAZAROFF, I. B.; SUZART, J. A. S. Avaliação de Desempenho no Governo Mineiro: Alterações dos Indicadores e Metas. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 21, n. Edição Especial FCG, p. 1-21, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1982-7849rac2017150331>. Acesso em: 18 ago. 2022.

GUERRA, Alexandre L. et al. (Orgs.). **Planejamento público e gestão por resultados**: uma experiência municipal aplicada. 1 ed. São Paulo: Hucitec, 2016.

HAGUETTE, T. M. F. **Metodologias Qualitativas na Sociologia**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2002.

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

HO, A. T. K.; YUSOF, N. M.; ASRI, M. A. M. Barriers to institutionalizing results-based management in Malaysian government organizations. **Public Performance & Management Review**, v.39, n.3, pp.563-588, 2016.

HOLANDA, Marcos C.; MEDEIROS, Ana C.C.; MACHADO NETO, Valdir. Operação SWAP. In: HOLANDA, Marcos C. (Org.) **Ceará a Prática de uma Gestão Pública por Resultados**. Fortaleza: IPECE, Cap. 7, p. 117-124, 2006.

HOLANDA, Marcos Costa; ROSA, Antônio Lisboa Teles da; ALBUQUERQUE, Keyla Christina. **Gestão pública por resultado na perspectiva do Estado do Ceará**. Fortaleza: IPECE, 2004.

HOLSTEIN, Juliana. O papel da liderança na gestão para os resultados. **Revista da FAE**, v. 20, n. 1, 2017. Disponível em: <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/124>. Acesso em: 21 ago. 2022.

HOOD, C. What happens when transparency meets blame-avoidance? **Public Management Review**, v.9, n.2, pp.191-210, 2007.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Área territorial brasileira 2020**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

\_\_\_\_\_. Censo Demográfico. **Prévia da população calculada com base nos resultados do Censo Demográfico 2022**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html?edicao=35938&t=resultados>. Acesso em: 05 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. Portal Cidades@. **Produto Interno Bruto dos Municípios**, [s.d.]. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/recife/pesquisa/38/47001?tipo=ranking&indicador=46997>> Acesso em: 18 dez. 2022.

JACKSON, P. M. Governance by numbers: what have we learned over the past 30 years? **Public Money & Management**, v. 31, n. 1, p. 13–26, 2011.

JOHNSEN, A. The politics of performance measurement: what does 25 years of experience tell us about the state of performance measurement in public management? **Anais...** Study Group on Productivity and Quality in the Public Sector of the European Group of Public Administration (EGPA) Conference, Ljubljana, Slovenia, 2004

JULNES, Patria Lancer; MIXCOATL, Gerardo. The utilization of performance measurement in the public sector. **In: VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Panamá, outubro, 2003.

KANUFRE, Rosana A. M.; REZENDE, Denis A. Princípios da gestão orientada para resultados na esfera municipal: o caso da prefeitura de Curitiba. **Revista de Administração — Rausp**, v. 47, n. 4, p. 638-656, 2012.

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

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2. ed. New York: Longman, 2003.

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. Disponível em: [http://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Painel-17\\_02.pdf](http://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Painel-17_02.pdf). Acesso em: 23 ago. 2022.

LALANE, Bernard. 100 Anos de Gestão. **Executive Digest**. Lisboa, n. 48, p. 31-57, outubro, 1998.

LAWLER III, Edward. E. **Rewarding excellence: paying strategies for the new economy**. San Francisco: Jossey-Brass, 2000.

LEWIS, J. M. The politics and consequences of performance measurement. **Policy and Society**, v. 34, n. 1, p. 1–12, 2015.

LIMA, D. F.; COUTO, C. M.; CASTRO, T. P.; COSTA, A. V. A gestão por resultados e sua relação com a satisfação do cidadão: um estudo em Salvador. **Revista de Gestão Pública**, v. 10, n. 2, p. 367-383, 2021.

LINES, R. The structure and function of attitudes toward organizational change. **Human Resource Development Review**, [S. l.], v. 4, n. 1, p. 8-32, 2005.

LODI, J. B. Administração por objetivos: um balanço. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 95–130, 1970. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/40473>. Acesso em: 23 ago. 2022.

LUCENA, Maria Diva da S. **Planejamento estratégico e gestão do desempenho para resultados**. São Paulo: Atlas, 2012. E-book. 9788522473595. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522473595/>. Acesso em: 04 set. 2022.

MACARANAS, F. M. L.; VILLAMIL, L. M. Challenges in implementing results-based management in Philippine public organizations. **Asia Pacific Journal of Public Administration**, v.42, n.2, pp. 92-105, 2020.

MACEDO, B. M. Considerações sobre o planejamento estratégico de Belo Horizonte e a internacionalização da cidade. **Fronteira: revista de iniciação científica em Relações Internacionais**, v. 11, n. 22, p. 170-192, 25 jul. 2016.

MARIN, Pedro 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.

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. São Paulo/SP: Atlas.2009.

MAXIMIANO, Antonio Cesar A. **Introdução à Teoria Geral da Administração**, 3ª edição. São Paulo: Atlas, 2015. E-book. ISBN 9788522495559. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522495559/>. Acesso em: 07 set. 2022.

MEDEIROS, Ana Cristina C; ROSA, Antonio Lisboa T.; NOGUEIRA, Cláudio André G. Gestão Pública por Resultados: A experiência do Estado do Ceará comparada ao modelo canadense. **Texto para Discussão**, n. 36. Fortaleza: IPECE, 2009. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2014/02/TD36.pdf>. Acesso em: 22 out. 2022.

MEIER, Werner. **Results-based management: towards a common understanding among development cooperation agencies**. Ottawa: Canadian International Development Agency, 2003.

MESQUITA, C.G.; RISSO, M.I.; PORTEL, R. (2011). **Desafios da implementação do Plano de Metas da Cidade de São Paulo: os casos do Clube-Escola e do sistema de indicadores de desempenho e resultados da gestão**. Dissertação (MPGPP): EAESPFGV, 2011.

MERRIAM, S. B. **Qualitative research and case study applications in education**. San Francisco: Jossey-Bass, 1998.

MILANESI, A. La Gestión por Resultados: una revisión de la literatura y sus desafíos en América Latina. **Administración & Desarrollo**, v 48, n. 1, 2018, p. 171-199, 2018.

MILES, M. B.; HUBERMAN, M. A. **Qualitative data analysis: An expanded sourcebook** (2nd ed.). SAGE Publications, 1994.

MORAES, R. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.

MOTTA, P.R. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. especial, p. 87-96, 2007.

MUNEVAR, Victoria W.; BOZZI, Sonia O. Reflexiones sobre una propuesta de evaluación de resultados de la gestión pública: el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados (SINERGIA) en Colombia. **In: V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Santo Domingo, Rep. Dominicana, outubro de 2000.

NASCIMENTO, A. M.; NASCIMENTO, R. P. B.; CUNHA, A. L. P.; SANTOS, R.A. A gestão por resultados no município de Aracaju: desafios e oportunidades. **Revista de Gestão Pública**, v. 9, n. 4, p. 479-497, 2020.

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. Disponível em: <[http://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Painel15\\_01.pdf](http://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Painel15_01.pdf)>. Acesso em: 24 nov. 2022.**

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças D. **Administração: evolução do pensamento administrativo, instrumentos e aplicações práticas**. São Paulo: Atlas, 2019. E-book. 9788597020816. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597020816/>. Acesso em: 05 set. 2022.

OLIVEIRA, F. M.; SILVA, R. S. S. A gestão por resultados e o planejamento estratégico em Belo Horizonte: o caso do Programa de Metas. **Revista do Serviço Público**, v. 68, n. 3, p. 525-551, 2017.

OLIVEIRA, J. A.; CARVALHO, G. V.; CARVALHO, L. A.; ROCHA, M. A. S. A. Gestão por resultados: uma análise do Programa Salvador Cidade Sustentável. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 17, n. 1, p. 129-142, 2019.

OLIVEIRA, Leilane Clarisse Fernandes; OLIVEIRA, Leandro Saraiva Dantas de.; LIMA, Victor Godeiro de Medeiros; LIMA, Roberto José Vieira de Sousa. Análise da compreensibilidade dos relatórios contábeis de propósito geral das entidades do setor público. **Revista de Gestão e Contabilidade (GcCont)**, v. 5, n. 2, Jul-Dez, 2018.

OLIVEIRA FILHO, L. X.; LIMA, H. M. F. Gestão, Administração Pública e Planejamento Governamental do Estado do Ceará. **Revista Conhecer: debate entre o público e o privado**, [S. l.], v. 3, n. 08, p. 196–223, 2013. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/1203>. Acesso em: 22 out. 2022.

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.

OLIVIERI, C.; MARTINELLI, B.; MASSUCATTO, P.; SILVA, C. B. Gestão municipal e corrupção na implementação de programas educacionais federais. **Revista de Administração Pública**, v. jan./fe 2018, n. 1, p. 169-179, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612171081>. Acesso em: 06 out. 2022.

PALUDO, A. V. **Administração pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PATTON, M. **Qualitative Research & Evaluation Methods: Integrating Theory and Practice**, 4. ed [ebook edition]. SAGE Publications, 2015.

PAZ, L.; MENDES, G. M.; MARINI, C.; JARDIM, R. Gestão para Resultados na Prefeitura de Aracaju. In: MARINI, C.; MARTINS, H. F; VILHENA, R. **Governança em Ação: volume 6**. 1 ed. Brasília: Publix Conhecimento, 2015, cap. 2: p. 43 a 58.

PAWLOWSKI, C. S.; ANDERSEN, H. B.; TROELSEN, J.; SCHIPPERIJN, J. Children's physical activity behavior during school recess: A pilot study using GPS, accelerometer, participant observation, and go-along interview. **Plos One**, v. 11, n. 2, 2016. Disponível em: [10.1371/journal.pone.0148786](https://doi.org/10.1371/journal.pone.0148786). Acesso em: 08 jan. 2023.

PELLICCI, Luisa A.; MARTELLO JUNIOR, Orlando. **Gestão por Resultados: o papel das unidades setoriais na implementação e institucionalização da gestão estratégica na Prefeitura Municipal de Osasco**. 2016. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2016.

PERDICARIS, Priscilla Reinisch **Contratualização de Resultados e Desempenho no Setor Público: A experiência do Contrato Programa nos hospitais da Administração Direta no Estado de São Paulo**. 2012, 133 f. Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2012.

PINTO, José M. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. **Cadernos Pesquisa**, v. 44, n. 153, p. 624-644, 2014.

PRZEWORSKI, Adam. Sob o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. In SPINK, P.; BRESSER-PEREIRA, L.C (Orgs.). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

POISTER, Theodore H. The future of strategic planning in the public sector: linking strategic management and performance. **Public Administration Review**, v. 70, n. 1, p. 246-254, 2010.

PORPINO, Gustavo; STEFANI, Emerson. 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. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-76121158>. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/19638/18359>. Acesso em: 15 ago. 2022.

QUEIROZ, Roberta Graziella Mendes; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Inovação no setor público: uma análise do choque de gestão (2003-10) sob a ótica dos servidores e dos preceitos teóricos relacionados à inovação no setor público. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 679-705, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/FpH3MfmtKjhLcCF7MYbSrWn/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 jan. 2023.

QUIRÓS, M.M. Responsabilização pelo controle de resultados. In BRESSER PEREIRA, L.C.; GRAU, N.C. (Coords.) Responsabilização na Administração Pública. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006.

RADIN, B. A. **Challenging the performance movement: Accountability, complexity and democratic values**. Washington DC, Georgetown University Press, 2006.

RECIFE (PE). Prefeitura Municipal de. **História**, [s.d]. Disponível em: <https://www2.recife.pe.gov.br/pagina/historia>. Acesso em: 14 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 18.186, de 07 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre a transformação e o redimensionamento de cargos públicos municipais e regulamenta as carreiras de analista nas áreas de gestão no âmbito da secretaria de administração e gestão de pessoas, da secretaria de planejamento e gestão, da secretaria de finanças e da controladoria geral do município. Recife, PE, 2015. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/2880/leis-de-recife>. Acesso em: 18 mai. 2023.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de. **Rota do Futuro: plano estratégico do Recife 2021-2024**, 2022a. Disponível em: <https://conectalps.recife.pe.gov.br/wp-content/uploads/2022/04/pcr-planejamento-2021-2024.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 18.957, de 06 de julho de 2022**. Institui o Bônus de Desempenho Educacional - BDE, no âmbito da Rede Municipal de Ensino do Recife. Recife, PE, 2022b. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/2880/leis-de-recife>. Acesso em: 18 ago. 2023.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 36.027 de 24 de outubro de 2022**. Regulamenta a Lei Municipal nº 18.957, de 06 de julho de 2022, que institui o Bônus de Desempenho Educacional - BDE, no âmbito da Rede Municipal de Ensino do Recife. Recife, PE, 2022c. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/2880/leis-de-recife>. Acesso em: 18 ago. 2023.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de. **Lei Municipal nº 19.014, de 16 de dezembro de 2022**. Cria a Bonificação por Desempenho para os agentes públicos que especifica, lotados na Estratégia de Saúde da Família e na Estratégia de Agente Comunitário de Saúde do município

do Recife. Recife, PE, 2022d. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/2880/leis-de-recife>. Acesso em: 18 ago. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 18.969, de 26 de julho de 2022**. Estabelece novo modelo de gestão dos distritos sanitários e das unidades de saúde da rede municipal de saúde e dá outras providências. Recife, PE, 2022e. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/2880/leis-de-recife>. Acesso em: 18 ago. 2023.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de. **Organograma SEPLAGTD**, 2022f. Disponível em: <https://www2.recife.pe.gov.br/pagina/secretaria-de-planejamento-gestao-e-transformacao-digital-0>. Acesso em: 10 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de. **Relatório de Gestão 2022**. Recife, PE, 2023. Disponível em: <http://transparencia.recife.pe.gov.br>. Acesso em: 20 mai. 2023.

REIS, P. L. B.; MENDES, L. C. M.; SOARES, A. B. A gestão por resultados em Belo Horizonte e a pandemia da COVID-19: desafios e oportunidades. **Revista do Serviço Público**, v. 71, n. 4, p. 447-471, 2020.

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.

RIO DE JANEIRO (RJ), Prefeitura Municipal de. **Gestão de Alto Desempenho: Prefeitura do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, RJ, 2012.

RICHARDSON, R. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2017.

SALVADOR (BA). Prefeitura Municipal de. **Salvador, construindo um novo futuro 2013-2106**, 2013. Disponível em: [http://www.planejamentoestrategico.salvador.ba.gov.br/imagens/Planejamento\\_Completo.pdf](http://www.planejamentoestrategico.salvador.ba.gov.br/imagens/Planejamento_Completo.pdf). Acesso em: 11 mai. 2023.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de. **Plano Estratégico 2013-2016 implanta meritocracia na Prefeitura** [s.d]. Disponível em: <https://comunicacao.salvador.ba.gov.br/plano-estrategico-2013-2016-implanta-meritocracia-na-prefeitura/>. Acesso em: 11 mai. 2023.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de. **Plano Estratégico de Salvados 2021-2024**, 2021. Disponível em: <http://www.saude.salvador.ba.gov.br/wp-content/uploads/2022/06/Livro-PEG-2021-2024-2.pdf>. Acesso em: 11 mai. 2023.

SANTANA, Rosana Farias; FERREIRA, Mayra Joice; REZENDE, Juliana França. Tecnologia da informação e comunicação e a gestão por resultados: estudo de caso na Prefeitura de Goiânia. **Revista de Gestão Pública**, v. 10, n. 1, p. 105-121, 2019.

SANTOS, L. A. dos; CARDOSO, R. L. dos S. Avaliação de desempenho da ação governamental no Brasil: problemas e perspectivas. **In: CONCURSO DE ENSAYOS DEL CLAD**, 2001. Caracas.

SCARPA, E. V.; SANTOS, J. C.; TAVEIRA, M. S. O modelo de gestão por resultados na Prefeitura Municipal de Goiânia: a importância do contrato de resultados e da remuneração variável como fatores críticos de sucesso para implantação do programa. **Anais... X Congresso CONSAD de Gestão Pública**, Brasília, DF, Brasil, julho de 2017.

SCOTT, W. R. Institutional Theory: Contributing to a Theoretical Research Program. In: CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R. (Eds.). *Handbook of Organization Studies*. Thousand Oaks: Sage Publications, p. 68-89, 2014.

SEGATTO, C.; ABRUCIO, F. A gestão por resultados na educação em quatro estados brasileiros. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 68, n. 1, p. 85 - 106, 2017. DOI: 10.21874/rsp.v68i1.762. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/762>. Acesso em: 30 jul. 2022.

SERRA, A. **Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público**. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Santiago, jul. 2007.

SERRA, A. **Modelo aberto de gestão para resultados no setor público**. Natal: SEARH, 2008.

SERVA, M.; JAIME JÚNIOR, P. Observação participante pesquisa em administração: uma postura antropológica. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 3, 1995. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-75901995000300008>. Acesso em: 03 jan. 2023.

SILVA, Edilene Maria da. **O pacto pela vida no estado de Pernambuco: informação, política e poder**. 2016. 229 f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2016.

SILVA, Edilene Maria da. Informação como elemento crucial para governança por resultados. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v.25, n. 1, p. 53-77, mar/2020.

SILVEIRA, M. C.; SENRA FONSECA, G. P.; DE OLIVEIRA, K. P. Os Limites Fiscais e Orçamentários da Reforma Gerencial nos Estados: o exemplo de Minas Gerais. **Contabilidade Vista & Revista**, [S. l.], v. 23, n. 1, p. 127-163, 2013. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/1939>. Acesso em: 18 ago. 2022.

SMITH, G. S. Novos desafios para a capacitação de liderança de alto nível na gestão pública e governança em um mundo globalizante. **Revista do serviço público**, v. 54, n. 2, pp. 99–117, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v54i2.268>. Acesso em: 13.fev. 2022.

SOUZA, F. C.; MORAES, N. R. Estado de Bem-Estar Social: uma Revisão de Literatura. **Revista Observatório**, [S. l.], v. 5, n. 5, p. 906–936, 2019. Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/observatorio/article/view/8230>. Acesso em: 24 set. 2022.

SOUZA, M. S.; OYADOMARI, J. C. T.; FONSECA, J. C. S. A gestão por resultados e seus efeitos na administração pública. **Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 51, n.1, pp. 1-18, 2017.

STEENHUIS, H.-J.; BRUIJN, E. J. DE. **Building theories from case study research: the progressive case study**. POMS: Production and Operations Management Society, 2006. Disponível em: <<http://doc.utwente.nl/73615/>>

VEIGA, L. da; BRONZO, C. Estratégias intersetoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizonte. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 595-620, maio-jun. 2014.

VIEIRA, F. S. Avanços e desafios do planejamento no Sistema Único de Saúde. **Ciênc. Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, Supl. 1, p. 1565-1577, 2009.

TALBOT, C. **Performance Management**. Oxford Handbooks Online. Oxford University Press, 2009. Disponível em: <<http://www.oxfordhandbooks.com/10.1093/oxfordhb/9780199226443.001.0001/oxfordhb-9780199226443-e-22>>

TAVARES, R. R.; MELO, L. H. S.; OLIVEIRA, G. G. Fatores impulsionadores e inibidores da gestão por resultados nas organizações públicas brasileiras. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n.3, pp. li573-590, 2019.

TOLBERT, Pámela S.; ZUCKER, Lynne G. A Institucionalização da teoria institucional. In: CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cynthia; NORD Walter R. **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1998. v.1. Organizadores da edição brasileira: CALDAS, Miguel Pinto; FACHIN, Roberto Costa; FISHER, Tânia.

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

ULRICH, M. Results-Based Management: the canadian experience. **Commonwealth Innovations**, Ottawa.v. 5, n. 1, p. 11-12.1999.

VIEIRA, Luciana Moura; LIMA, Marcelo José Orientação de; GALVÃO, Antonio Carlos. Planejamento estratégico municipal: um estudo sobre o processo de implementação em um município do interior paulista. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 24, n. 79, p. 1-23, 2019.

WANDERLEY, L. S.; NÓBREGA, R. S.; MOREIRA, A. B.; ANJOS, R. S.; ALMEIDA, C. P. As chuvas na cidade do Recife: uma climatologia de extremos. **Revista Brasileira de Climatologia**, v. 22, p. 149-164, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5380/abc.i0.56034>. Acesso em: 11 dez. 2022.

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.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5.ed. Porto Alegre: Bookman, 2015. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788582602324/>. Acesso em: 11 set. 2022

ZAPELINI, Marcello B. **Revista de Administração Contemporânea – RAC**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 6, art. 3, pp. 795-812, Nov./Dez. 2014.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)

Convidamos o (a) Sr. (a) para participar como voluntário (a) da pesquisa “Gestão Pública por Resultados: um estudo de caso no Município do Recife”, que está sob a responsabilidade da pesquisadora Vanessa de Almeida Aquino, residente na Rua Alfredo de Medeiros, nº 151, Espinheiro, Recife/PE, CEP: 52021030, Telefone: (81) 99917-8696, e-mail: [vanessaaquino@gmail.com](mailto:vanessaaquino@gmail.com)/ [vanessa.aquino@ufrpe.br](mailto:vanessa.aquino@ufrpe.br) e sob a orientação da Profa. Dra. Alessandra Carla Ceolin, e-mail: [alessandra.ceolin@ufrpe.br](mailto:alessandra.ceolin@ufrpe.br).

Todas as suas dúvidas podem ser esclarecidas com o responsável por esta pesquisa. Apenas quando todos os esclarecimentos forem dados e você concorde com a realização do estudo, pedimos que assine ao final deste documento, que está em duas vias. Uma via será entregue e a outra ficará com o pesquisador responsável.

Você estará livre para decidir participar ou recusar-se. Caso não aceite participar, não haverá nenhum problema, desistir é um direito seu, bem como será possível retirar o consentimento em qualquer fase da pesquisa, também sem nenhuma penalidade.

#### Informações sobre a pesquisa

- **Instituição:** Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE)
- **Curso:** Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP/UFRPE)
- **Título da Pesquisa:** “Gestão Pública por Resultados: um estudo de caso no Município do Recife”
- **Descrição da Pesquisa:** A presente pesquisa tem como objetivo geral analisar as estratégias adotadas para implementação e institucionalização da Gestão por Resultados na Prefeitura Municipal do Recife. Essa análise não só subsidiará a elaboração de possíveis melhorias para a própria instituição examinada, mas também, elucidará aspectos relevantes para futuras pesquisas acadêmicas, bem como, para outros órgãos públicos.
- **Riscos diretos para o voluntário:** os riscos envolvidos giram em torno de possibilidade de constrangimento/ incômodo ao responder as perguntas da entrevista, bem como, a quebra de sigilo e do anonimato. Dessa maneira, caso sintam-se constrangidos com qualquer uma das perguntas da entrevista, os participantes poderão optar por não responder. Além disso, os relatos obtidos serão confidenciais e, portanto,

não será utilizado o nome dos participantes em nenhum momento, garantindo sempre o sigilo da pesquisa e os preceitos éticos da profissão. Informamos, também, que os dados não serão apresentados de forma individual, mas em conjunto, considerando todos os respondentes da pesquisa.

- **Benefícios diretos e indiretos para os voluntários:** os resultados da pesquisa serão divulgados aos participantes, individualmente, por e-mail. Dessa maneira, as informações consolidadas poderão elucidar aspectos práticos relevantes para os gestores públicos, bem como, orientar e aprimorar as atividades desenvolvidas na prefeitura municipal em questão. Ademais, analisar os aspectos estruturais do modelo de Gestão por Resultados, enquanto instrumento de gestão pública, possibilitará o desenvolvimento de um diagnóstico para avaliação, monitoramento e controle da eficiência do aparelho estatal.

As entrevistas serão gravadas a fim de otimizar o tempo de resposta, o qual está estimado em torno de 40 minutos. Os dados coletados nas entrevistas e gravações ficarão sob a responsabilidade da pesquisadora orientadora Prof.<sup>a</sup> Alessandra Carla Ceolin, em pastas de arquivos no *google drive* (armazenamento na nuvem), pelo período mínimo de 5 anos. A coleta destes dados não possui fins financeiros nem serão repassadas a terceiros, com atenção às disposições elencadas na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) - LEI Nº 13.709, DE 14 DE AGOSTO DE 2018.

Nada lhe será pago e nem será cobrado para participar desta pesquisa, pois a aceitação é voluntária, mas fica também garantida a indenização em casos de danos, comprovadamente decorrentes da participação na pesquisa, conforme decisão judicial ou extrajudicial. Se houver necessidade, as despesas para a sua participação serão assumidas pelos pesquisadores (ressarcimento de transporte e alimentação), assim como será oferecida assistência integral, imediata e gratuita, pelo tempo que for necessário em caso de danos decorrentes desta pesquisa

Em caso de dúvidas relacionadas aos aspectos éticos deste estudo, você poderá consultar o Comitê de Ética em Pesquisa – CEP/UFRPE no endereço: Rua Manoel de Medeiros, S/N Dois Irmãos – CEP: 52171-900 Telefone: (81) 3320.6638 / e-mail: cep@ufrpe.br (1º andar do Prédio Central da Reitoria da UFRPE, ao lado da Secretaria Geral dos Conselhos Superiores). Site: [www.cep.ufrpe.br](http://www.cep.ufrpe.br).

### Consentimento da Participação da Pessoa como Voluntário (a)

Eu, \_\_\_\_\_, CPF \_\_\_\_\_, abaixo assinado pela pessoa por mim designada, após a leitura (ou a escuta da leitura) deste documento e de ter tido a oportunidade de conversar e ter esclarecido as minhas dúvidas com o pesquisador responsável, concordo em participar do estudo “Gestão Pública por Resultados: um estudo de caso no Município do Recife”, como voluntário (a). Fui devidamente informado (a) e esclarecido (a) pelo (a) pesquisador (a) sobre a pesquisa, os procedimentos nela envolvidos, assim como os possíveis riscos e benefícios decorrentes de minha participação. Foi-me garantido que posso retirar o meu consentimento a qualquer momento, sem que isto leve a qualquer penalidade.

Por solicitação de \_\_\_\_\_, que é (deficiente visual ou está impossibilitado de assinar), eu \_\_\_\_\_ assino o presente documento que autoriza a sua participação neste estudo.

Local e data \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Assinatura do participante/responsável legal

Impressão Digital (opcional)
------------------------------------

Presenciamos a solicitação de consentimento, esclarecimentos sobre a pesquisa e o aceite do voluntário em participar. (02 testemunhas não ligadas à equipe de pesquisadores):

Nome:	Nome:
Assinatura:	Assinatura:

## APÊNDICE B – Roteiro de entrevista com gestores da SEPLAGTD

### Bloco 1: Perfil do participante

- 1) Área de formação:
- 2) Tempo de trabalho no serviço público:
- 3) Tempo de trabalho na instituição:
- 4) Cargo/Função:
- 5) Tempo no Cargo/Função analisada:
- 6) Vínculo (servidor efetivo, comissionado, cedido, contrato temporário):
- 7) Experiências anteriores com as práticas de GpR:

### Bloco 2: Fase Inicial/ Planejamento

1. Quando, em que contexto e o que motivou a adesão às práticas da Gestão por Resultado na gestão municipal do Recife? Foi uma iniciativa da gestão atual?
2. Qual órgão foi responsável pelo processo de planejamento? Quanto tempo durou essa fase?
3. Quantas pessoas participaram desse processo? Houve seleção de equipe específica para esse fim? Se sim, como se deu a escolha desses integrantes? Algum critério foi estabelecido?
4. Houve *benchmarking* com outras experiências nacionais ou internacionais?
5. Houve apoio de consultoria externa?
6. Na elaboração desse planejamento, buscou-se manter conquistas da gestão anterior?
7. Como foi organizada a estrutura administrativa para implementação do Modelo Organizacional? Que objetivos eram pretendidos com essa estrutura?
8. As outras secretarias e órgãos contribuíram para o desenho do modelo organizacional? Se sim, de que forma?

### Bloco 3: Implementação

1. Como se deu o processo de implementação da GpR na Prefeitura Municipal do Recife? Foi por fases ou de uma vez? Quanto tempo ele durou? Ocorreu dentro do prazo previsto?
2. Foi utilizada ou desenvolvida alguma metodologia específica?
3. Quais as principais ferramentas e sistemas administrativos utilizados nesse processo?
4. As pessoas diretamente envolvidas no processo de implementação da GpR passaram por algum tipo de formação/treinamento para executarem suas funções?

5. Houve treinamento com servidores das demais secretarias e órgãos? Se sim, esse treinamento envolveu os níveis estratégico, tático e operacional?
6. Foram instituídos mecanismos de indução à mudança cultural? Quais?
7. Houve resistência à mudança? Quais?
8. As áreas de autoridade e responsabilidade foram bem definidas? Há clareza sobre a contribuição de cada parte? Algum instrumento institucionalizou/formalizou essa descrição?
9. Neste processo ocorreu a informatização e modernização administrativa?

#### Bloco 4: Monitoramento e Avaliação

1. Foram instituídos mecanismos de controle e governança? Quais são eles?
2. Existe um sistema de monitoramento e avaliação dos resultados? Como ele funciona?
3. Há disseminação das metas e instrumentos de monitoramento para todas as esferas da administração municipal? Se sim, de que maneira isso é feito?
4. Na lógica da transparência, como os resultados alcançados podem ser acompanhados pelo cidadão? Como?
5. Na sua percepção, as Secretarias incorporam as práticas de GpR?
6. Esse modelo está contribuindo para o alcance dos objetivos estratégicos? De que modo?
7. Como são realizadas as adaptações/atualizações/ajustes no modelo? Há uma metodologia ou periodicidade para tal?
8. Quais os pontos de destaque e inovação do atual modelo adotado em Recife em relação a outros municípios?
9. Quais são as maiores dificuldades e os pontos de melhoria identificados no atual modelo?
10. Quais os próximos passos a serem tomados?

#### Bloco 5: Fechamento

1. Há outros aspectos que você considera relevantes para a discussão que não foram abordados?

## APÊNDICE C – Roteiro das entrevistas com gestores das Secretarias fins

### Bloco 1: Perfil do participante

1. Área de formação:
2. Tempo de trabalho no serviço público:
3. Tempo de trabalho na instituição:
4. Cargo/Função:
5. Tempo no Cargo/Função analisada:
6. Vínculo (servidor efetivo, comissionado, cedido, contrato temporário):
7. Experiências anteriores com as práticas de GpR:

### Bloco 2: Planejamento

1. Você participou do processo de planejamento estratégico e conhece o sistema de metas implantado pela gestão atual?
2. De forma geral como você avalia o espaço dado às secretarias para participar da construção das propostas ao longo do processo?
3. Como você avalia o papel do prefeito nesse processo?

### Bloco 3: Implementação

1. Como foram pactuadas as metas com a sua Secretaria? Houve algum instrumento formal para isso?
2. As práticas e ferramentas de gestão estratégica foram amplamente difundidas pela alta gestão? Como você avalia o papel da SEPLAGTD nesse processo?
3. Houve algum treinamento ou processo de capacitação com as equipes envolvidas? Quais? Em que momento ele ocorreu?
4. Durante esse processo ocorreu informatização e modernização administrativa?
5. Houve resistência à mudança? Quais?
6. Na sua percepção, quais práticas inovadoras foram implementadas? Elas contribuíram/estão contribuindo no alcance das metas e dos objetivos planejados?

### Bloco 4: Monitoramento e Avaliação

1. Como é realizado o monitoramento e avaliação dos resultados alcançados pela Secretaria?

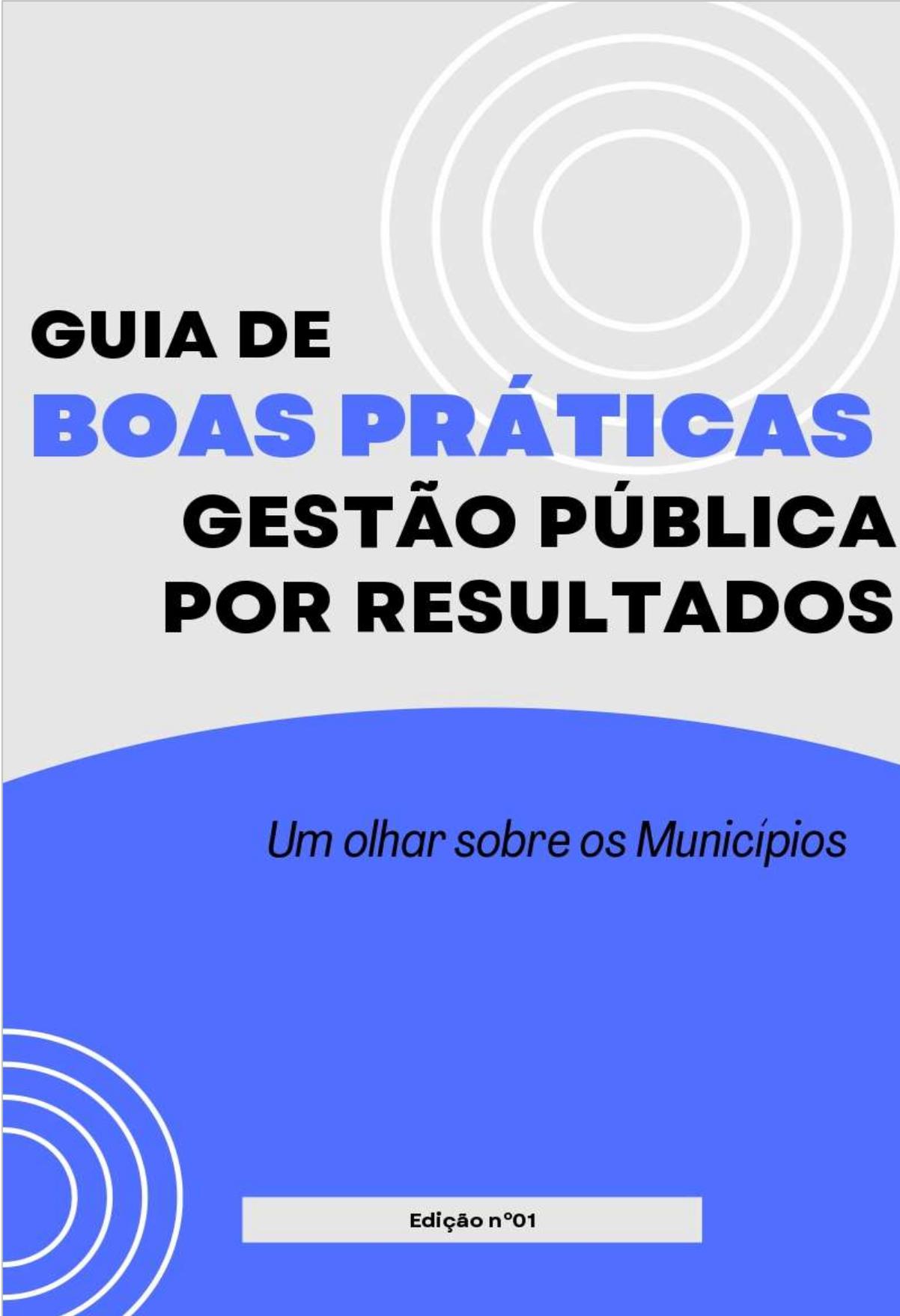
2. São realizadas reuniões de monitoramento envolvendo ativamente e continuamente todos os setores?
3. De que maneira os dados e as informações sobre o andamento das entregas e resultados pactuados são encaminhados para a alta gestão e órgãos de monitoramento?
4. Na lógica da transparência, como os resultados alcançados podem ser acompanhados pelo cidadão?
5. É utilizada alguma prática de sanção ou recompensa, como premiação ou bonificação por resultados? Se sim, como elas são aplicadas?
6. Para você, tais práticas estão contribuindo efetivamente para o alcance das metas pactuadas?
7. Na sua opinião, quais foram os principais pontos positivos alcançados pelo modelo de gestão por resultados implementado? Quais são os limites e as maiores dificuldades?

#### Bloco 5: Institucionalização

1. Em que medida o programa de metas e os resultados alcançados são conhecidos pelo conjunto dos servidores da sua Secretaria?
2. As áreas de autoridade e responsabilidade estão bem definidas? Há clareza sobre a contribuição de cada parte para o alcance dos objetivos?
3. A descrição dos postos foi realizada? Algum instrumento formalizou essa descrição?
4. Na sua Secretaria, o uso de ferramentas de gestão estratégica foi efetivamente incorporado?
5. Há algum programa de formação continuada para a os servidores envolvidos?
6. Há mudança das equipes? Se sim, com que frequência?
7. Na sua opinião, a gestão por resultados está institucionalizada na Prefeitura do Recife?

#### Bloco 6: Fechamento

1. Há outros aspectos que você considera relevantes para a discussão que não foram abordados?



**GUIA DE  
BOAS PRÁTICAS  
GESTÃO PÚBLICA  
POR RESULTADOS**

*Um olhar sobre os Municípios*

Edição n°01

# SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	3
<b>O QUE É GESTÃO POR RESULTADOS?</b> .....	4
<b>GESTÃO POR RESULTADOS NO SETOR PÚBLICO</b> .....	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
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	29
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	30
<b>GLOSSÁRIO</b> .....	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<sup>a</sup> 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.

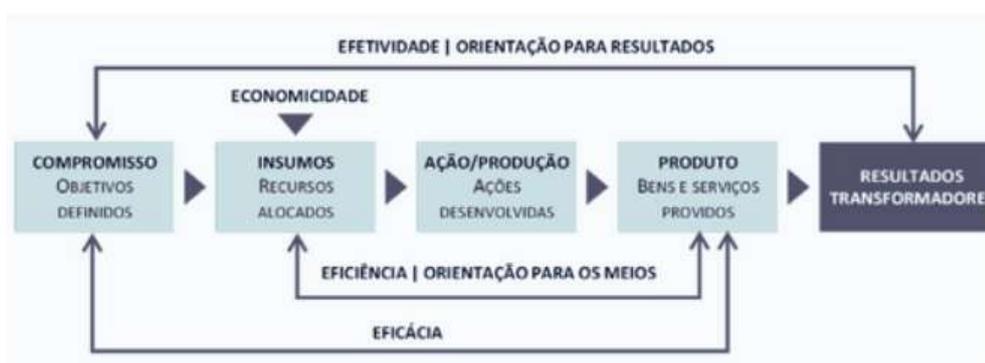
Por conseguinte, cada elemento da organização passa a estar dirigido no mesmo sentido, para uma meta comum, concentrado mais em resultados do que em esforços supérfluos e dispersivos – ainda que o significado de resultados varie significativamente de acordo com cada contexto (Marin, 2016).

## 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.

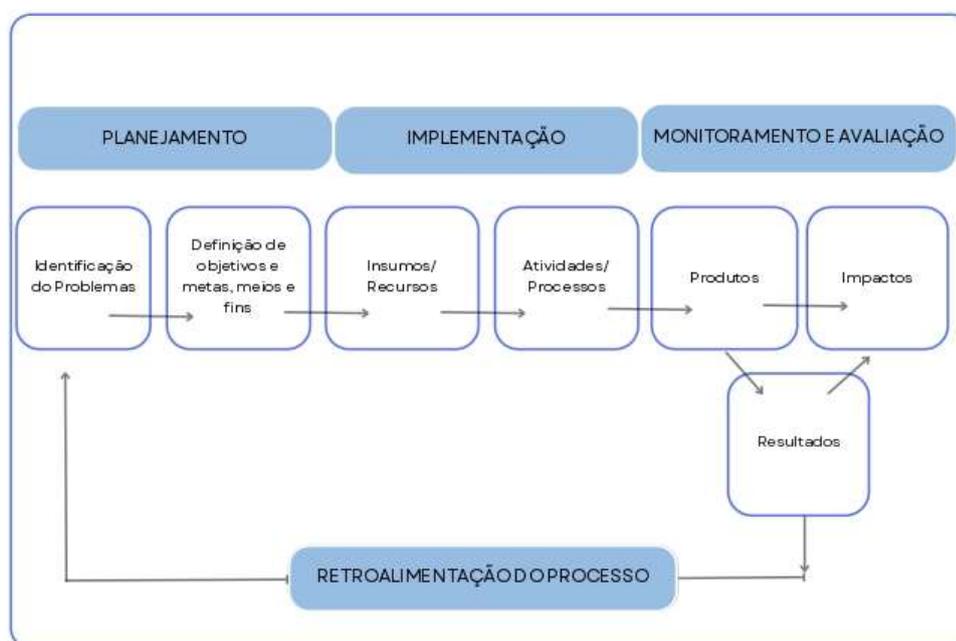
## VOCÊ SABIA?

*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).*

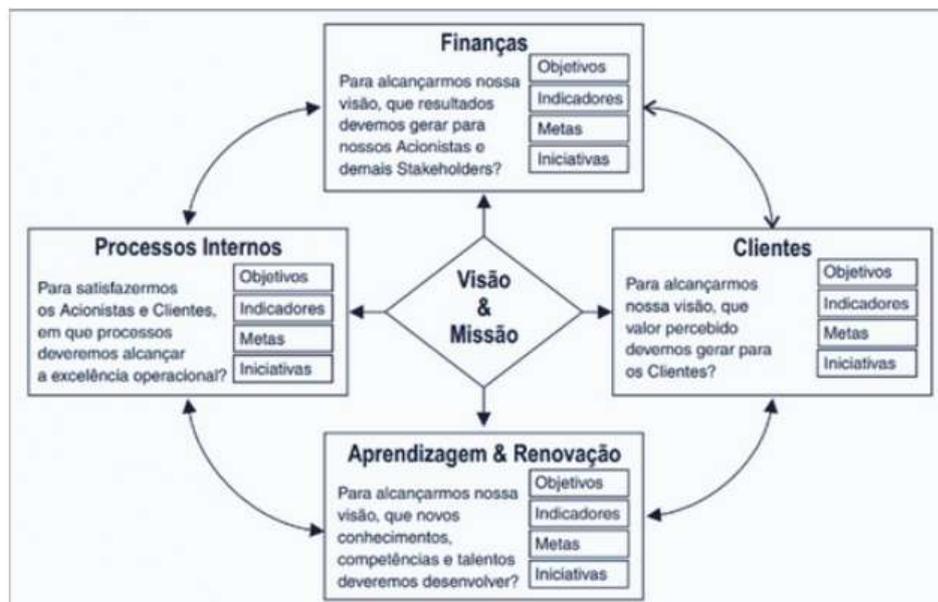
Conforme explicitado na etapa do planejamento, são definidos a missão, visão, objetivos e metas, mas como em qualquer modelo de gestão para resultados devem ser estabelecidos também os indicadores.

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 conterà 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](mailto: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](mailto: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).

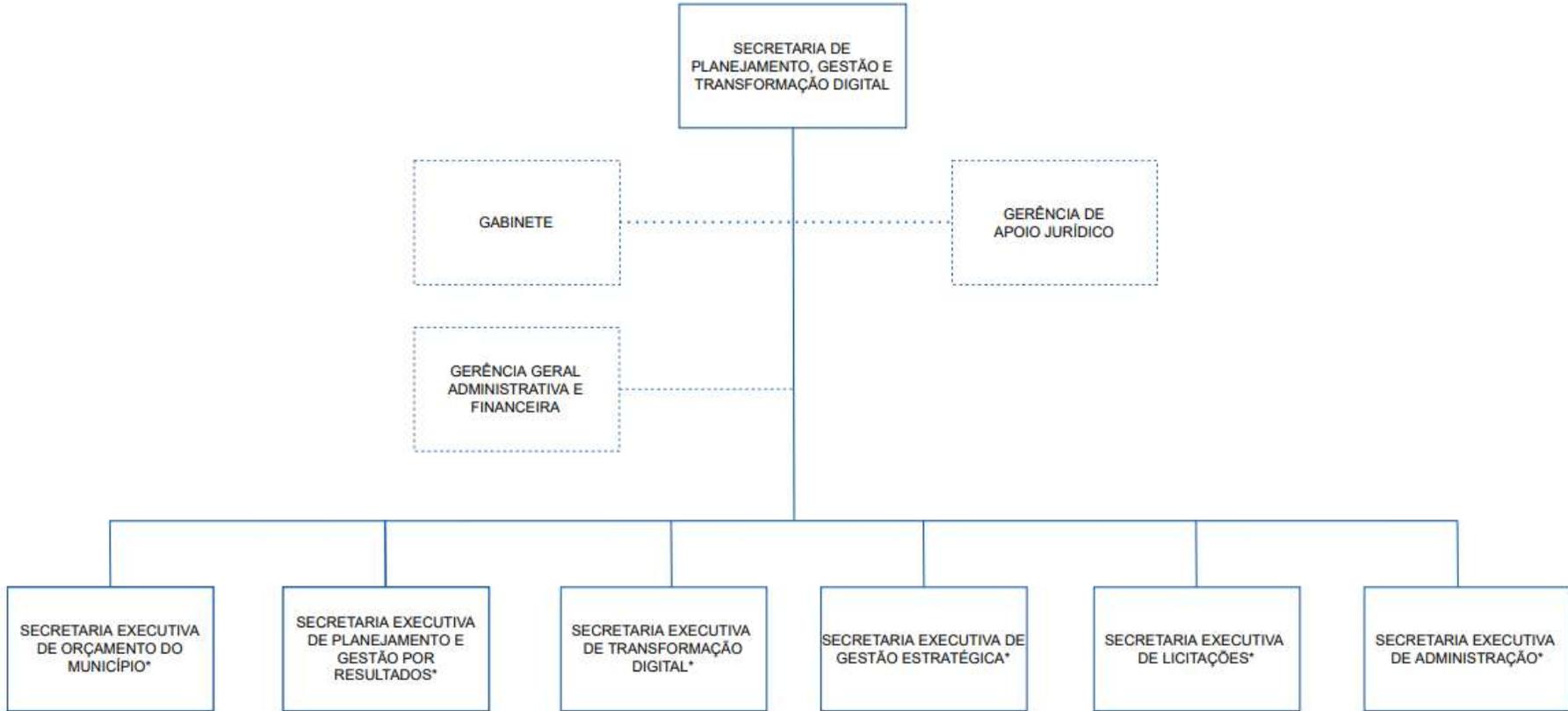


Universidade Federal Rural de Pernambuco - UFRPE  
Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública - PROFIAP/UFRPE

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

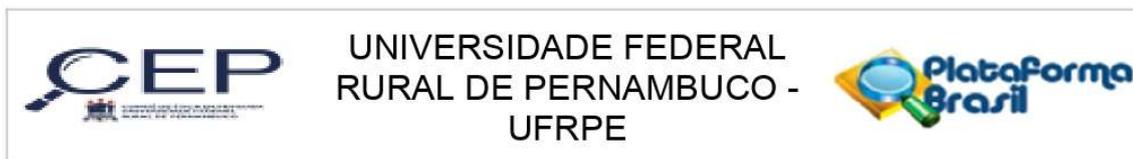
## ANEXOS

### ANEXO A – Organograma da Secretaria Municipal de Planejamento, Gestão e Transformação Digital do Recife



Fonte: Recife (2022)

## ANEXO B – Parecer Consubstanciado do Comitê de Ética de Pesquisa (CEP)



### PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

#### DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

**Título da Pesquisa:** GESTÃO PÚBLICA POR RESULTADOS: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DO RECIFE

**Pesquisador:** VANESSA DE ALMEIDA AQUINO

**Área Temática:**

**Versão:** 2

**CAAE:** 68221423.0.0000.9547

**Instituição Proponente:** UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO- UFRPE

**Patrocinador Principal:** Financiamento Próprio

#### DADOS DO PARECER

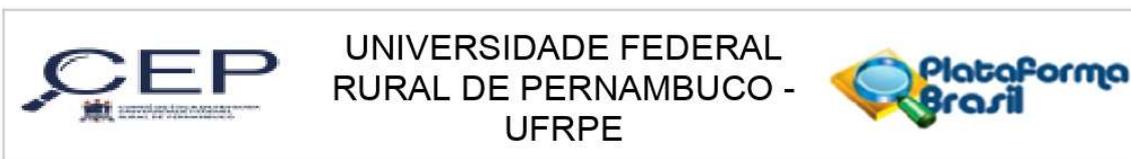
**Número do Parecer:** 6.160.946

#### Apresentação do Projeto:

As informações elencadas neste campo foram retiradas do arquivo

PB\_INFORMAÇÕES\_BÁSICAS\_DO\_PROJETO\_2101535.pdf, com postagem em 27/04/2023: "Um movimento de modernização da gestão pública está em curso no mundo e embora a amplitude e o objetivo das reformas variem de um país para outro, de modo geral, visam transformar modelos centrados em regras e processos, em sistemas que conferem importância à satisfação do cidadão e orientam-se para o compromisso com resultados na sociedade. Como consequência natural desse processo contínuo de aperfeiçoamento, no Brasil as práticas de gestão por resultados passaram a ser replicadas nas diversas esferas federativas, inclusive nos municípios, que desempenham um papel essencial na formulação e na execução de bens e serviços públicos à população. Contudo, a implementação e institucionalização destes mecanismos requer atenção para que ajustes e adaptações durante a sua execução não desvirtuem seus objetivos iniciais, uma vez que na esfera municipal se encontram os principais gargalos em termos de gestão, mas também é nesse âmbito onde os resultados de bons modelos desenvolvidos são mais evidentes, com resultados finalísticos mais rápidos. Dessa maneira, esta pesquisa

**Endereço:** Rua Dom Manuel de Medeiros, s/n Dois Irmãos, 1º andar do Prédio Central da Reitoria da UFRPE  
**Bairro:** Recife **CEP:** 52.171-900  
**UF:** PE **Município:** RECIFE  
**Telefone:** (81)3320-6638 **E-mail:** cep@ufrpe.br



Continuação do Parecer: 6.160.946

empreende um estudo de natureza descritiva e abordagem metodológica qualitativa através do qual objetiva analisar, a partir de um estudo de caso, as estratégias adotadas para implementação e institucionalização da Gestão por Resultados na Prefeitura Municipal do Recife. Para essa finalidade, a coleta dos dados compreenderá a realização de entrevistas semiestruturadas, observação direta, análise bibliográfica e pesquisa documental. Essa investigação poderá elucidar aspectos relevantes para futuras pesquisas acadêmicas, como também, revelar implicações gerenciais para a própria instituição examinada. Ademais, analisar os aspectos estruturais da Gestão por Resultados, enquanto instrumento de gestão pública, possibilitará o desenvolvimento de um diagnóstico para avaliação, monitoramento e controle da eficiência do aparelho estatal."

**Objetivo da Pesquisa:**

As informações elencadas neste campo foram retiradas do arquivo

PB\_INFORMAÇÕES\_BÁSICAS\_DO\_PROJETO\_2101535.pdf, com postagem em 27/04/2023:

"Analisar as estratégias adotadas para implementação e institucionalização da Gestão por Resultados na Prefeitura Municipal do Recife"

**Avaliação dos Riscos e Benefícios:**

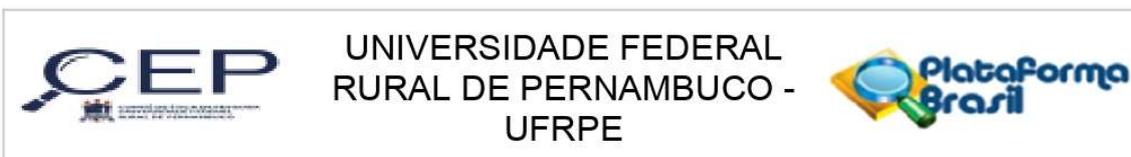
As informações elencadas neste campo foram retiradas do arquivo

PB\_INFORMAÇÕES\_BÁSICAS\_DO\_PROJETO\_2101535.pdf, com postagem em 27/04/2023:

"Riscos:

Por se tratar de uma pesquisa com coleta de dados por meio de entrevistas semiestruturadas, os riscos envolvidos giram em torno de possibilidade de constrangimento/ incômodo ao responder as perguntas da entrevista, bem como, a quebra de sigilo e do anonimato. Dessa maneira, caso sintam -se constrangidos com qualquer uma das perguntas da entrevista, os participantes poderão optar por não respondê-la. Além disso, os relatos obtidos serão confidenciais e, portanto, não será utilizado o nome dos participantes em nenhum momento, garantindo sempre o sigilo da pesquisa e os preceitos éticos da profissão. Informamos, também, que os dados não serão apresentados de forma individual, mas em conjunto, considerando todos os respondentes da pesquisa.

**Endereço:** Rua Dom Manuel de Medeiros, s/n Dois Irmãos, 1º andar do Prédio Central da Reitoria da UFRPE  
**Bairro:** Recife **CEP:** 52.171-900  
**UF:** PE **Município:** RECIFE  
**Telefone:** (81)3320-6638 **E-mail:** cep@ufrpe.br



Continuação do Parecer: 6.160.946

**Benefícios:**

Os resultados da pesquisa serão divulgados aos participantes, individualmente, por e-mail. Dessa maneira, as informações consolidadas poderão elucidar aspectos práticos relevantes para os gestores públicos, bem como, orientar e aprimorar as atividades desenvolvidas na prefeitura municipal em questão. Ademais, analisar os aspectos estruturais do modelo de Gestão por Resultados, enquanto instrumento de gestão pública, possibilitará o desenvolvimento de um diagnóstico para avaliação, monitoramento e controle da eficiência do aparelho estatal."

**Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:**

Trata-se de um projeto de pesquisa do MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA da UFRPE.

**Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:**

Vide campo "Conclusões ou pendências e lista de inadequações"

**Recomendações:**

Vide campo "Conclusões ou pendências e lista de inadequações"

**Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:**

O projeto atende as normas regulamentadoras do sistema CEP/CONEP/CNS/MS.

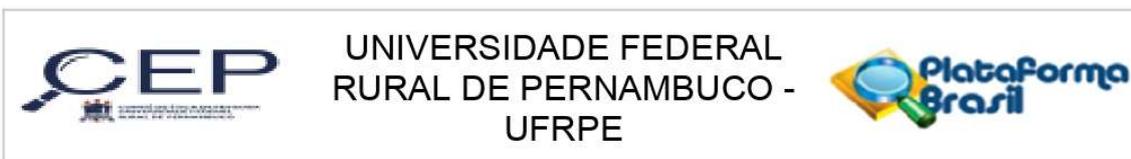
**Considerações Finais a critério do CEP:**

1) Em virtude do recente aumento de casos de COVID-19, nas pesquisas presenciais, recomenda-se uso de máscara de proteção facial; vacinação contra a COVID-19 (incluindo doses de reforço); testagem ao manifestar sintomas gripais (bem como isolamento em casos positivos), distanciamento físico e intensificação das medidas de higiene com o objetivo de minimizar os potenciais riscos à saúde e a integridade dos participantes de pesquisas.

2) Ressalta-se que cabe ao pesquisador responsável encaminhar os relatórios de pesquisa, por meio da Plataforma Brasil, via notificação do tipo "relatório" para que sejam devidamente apreciadas no CEP, conforme Resolução CNS n.466/12, item XI.2.d e Resolução CNS n.510/16, art.28, item V.

3) Ressalta-se que cabe ao pesquisador "manter os dados da pesquisa em arquivo, físico ou digital, sob sua guarda e responsabilidade, por um período de 5 anos após o término da

**Endereço:** Rua Dom Manuel de Medeiros, s/n Dois Irmãos, 1º andar do Prédio Central da Reitoria da UFRPE  
**Bairro:** Recife **CEP:** 52.171-900  
**UF:** PE **Município:** RECIFE  
**Telefone:** (81)3320-6638 **E-mail:** cep@ufrpe.br



Continuação do Parecer: 6.160.946

pesquisa", conforme Resolução CNS 466/2012, item XI f.

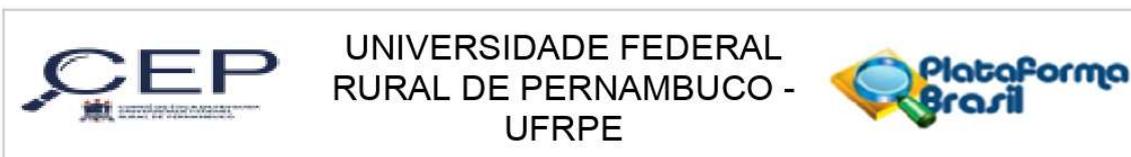
4) Em caso de alteração em projeto de pesquisa já aprovado pelo CEP, deve-se anexar na Plataforma Brasil todos os documentos que foram modificados junto com uma "carta justificativa" contendo a descrição e os motivos para a emenda conforme Resolução CNS n.º 251/97, item III.2.e. e Norma Operacional Nº 001/2013, item 2.1.H.1

5) Em caso de dúvidas, o pesquisador pode buscar as normas e resoluções emitidas pela CONEP que regulamentam pesquisas envolvendo seres humanos, disponíveis publicamente no site <http://www.cep.ufrpe.br/> (menu > normas e resoluções), assim como contactar o CEP-UFRPE através de e-mail ([cep@ufrpe.br](mailto:cep@ufrpe.br)) ou telefone (+55-81-3320.6638).

**Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:**

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_2101535.pdf	27/04/2023 17:38:00		Aceito
Outros	CARTA_DE_RESPOSTA_assinado.pdf	27/04/2023 17:34:12	VANESSA DE ALMEIDA AQUINO	Aceito
Folha de Rosto	FolhaDeRosto_Vanessa_Aquino_corrige da assinado.pdf	27/04/2023 17:32:47	VANESSA DE ALMEIDA AQUINO	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	Projeto_de_Pesquisa_Vanessa_Aquino_corrige.docx	27/04/2023 12:01:19	VANESSA DE ALMEIDA AQUINO	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE_Vanessa_Aquino_corrige.docx	26/04/2023 10:57:20	VANESSA DE ALMEIDA AQUINO	Aceito
Outros	TERMO_DE_COMPROMISSO_E_CONFIDENCIALIDADE_assinado.pdf	15/03/2023 20:15:07	VANESSA DE ALMEIDA AQUINO	Aceito
Outros	CurriculosLattes_Alessandra_Ceolin.pdf	15/03/2023 19:54:27	VANESSA DE ALMEIDA AQUINO	Aceito
Outros	CurriculoLattes_Vanessa_Aquino.pdf	15/03/2023 19:52:38	VANESSA DE ALMEIDA AQUINO	Aceito
Outros	CARTA_DE_ANUENCIA.pdf	15/03/2023 19:47:59	VANESSA DE ALMEIDA AQUINO	Aceito

**Endereço:** Rua Dom Manuel de Medeiros, s/n Dois Irmãos, 1º andar do Prédio Central da Reitoria da UFRPE  
**Bairro:** Recife **CEP:** 52.171-900  
**UF:** PE **Município:** RECIFE  
**Telefone:** (81)3320-6638 **E-mail:** [cep@ufrpe.br](mailto:cep@ufrpe.br)



Continuação do Parecer: 6.160.946

**Situação do Parecer:**

Aprovado

**Necessita Apreciação da CONEP:**

Não

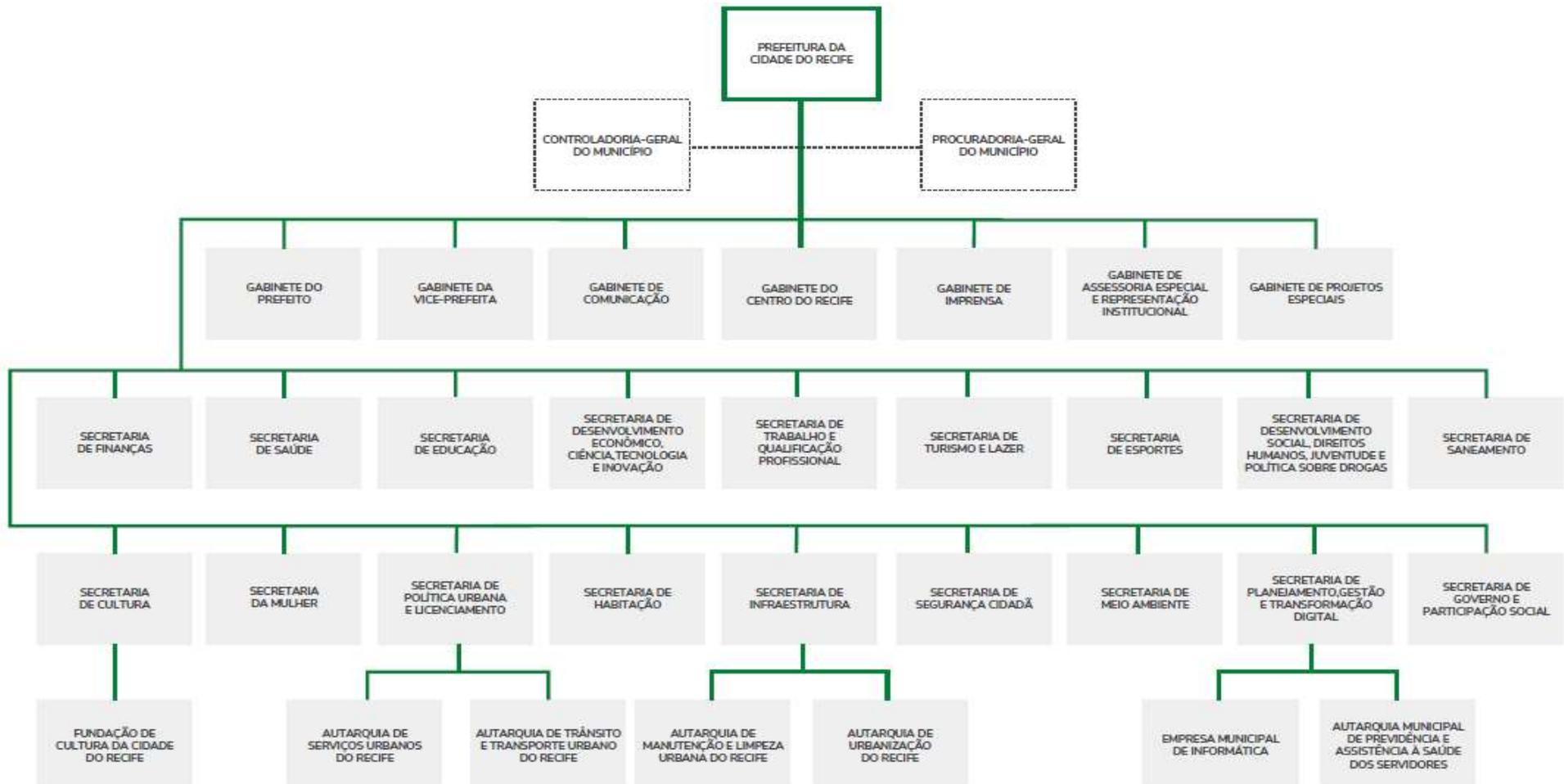
RECIFE, 04 de Julho de 2023

---

**Assinado por:**  
**ANNA CAROLINA SOARES ALMEIDA**  
**(Coordenador(a))**

**Endereço:** Rua Dom Manuel de Medeiros, s/n Dois Irmãos, 1º andar do Prédio Central da Reitoria da UFRPE  
**Bairro:** Recife **CEP:** 52.171-900  
**UF:** PE **Município:** RECIFE  
**Telefone:** (81)3320-6638 **E-mail:** cep@ufrpe.br

**ANEXO C – Organograma da Prefeitura Municipal do Recife**



Fonte: Recife, 2023, p. 7

## ANEXO D – Mapa Estratégico da Prefeitura Municipal do Recife (2021-2024)



Fonte: Recife, 2022a, p. 34