

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
GESTÃO PÚBLICA PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

Gestão por Resultados no Setor Público:

A experiência da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Rio
de Janeiro (AvançaRJ)

RIO DE JANEIRO

2023

Gestão por Resultados no Setor Público:

A experiência da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Rio de Janeiro (AvançaRJ)

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Bacharel em Gestão Pública.

Orientadora: M.^a Carolinne Paulino Arruda

Coorientador: Dr. Paulo Ricardo da Costa Reis

RIO DE JANEIRO

2023

Gestão por Resultados no Setor Público:

A experiência da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do
Rio de Janeiro (AvançaRJ)

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Gestão Pública para o Desenvolvimento
Econômico e Social do Instituto de Pesquisa e
Planejamento Urbano e Regional da Universidade
Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos
requisitos necessários à obtenção do grau de
Bacharel em Gestão Pública.

Aprovado em: 19/12/2023

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente
 CAMILA MAURA MOREIRA DA SILVA
Data: 20/12/2023 09:50:34-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

M.^a Camila Maura Moreira da Silva
Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro

Documento assinado digitalmente
 CAROLINNE PAULINO ARRUDA
Data: 20/12/2023 11:17:01-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

M.^a Carolinne Paulino Arruda
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - UFRJ

Documento assinado digitalmente
 PAULO RICARDO DA COSTA REIS
Data: 20/12/2023 10:08:50-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Dr. Paulo Ricardo da Costa Reis
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - UFRJ

Dedico este trabalho aos meus falecidos
avós Maria Pereira e Carlos Fernandes.

AGRADECIMENTOS

Agradeço principalmente a minha mãe, Glória, as minhas tias, Christiane e Zênite, ao meu tio, Marcos, aos meus primos, Daniel e Matheus, e a toda minha família que me apoiou durante esta caminhada. Sem o apoio de vocês eu não chegaria até aqui.

Aos meus orientadores, Carolinne e Paulo, por todos os ensinamentos dentro e fora de sala de aula. Agradeço por toda a ajuda e dedicação no desenvolvimento deste trabalho e por isso serei eternamente grato.

A Camila, por ter aceitado o convite para integrar a banca examinadora. Sua notória competência e vasta experiência representam um valioso acréscimo à avaliação deste estudo.

Aos meus amigos que sempre me apoiaram e que são parte importante da minha vida. Agradeço especialmente ao André Luis, Ana Luiza Albuquerque, Ana Luiza Ribeiro, Carolline Jesus, Ella Macedo, Felipe Pitzer, Gabriela Ferreira, Graciele Caetano, Ingrid Rocha, João Pedro, José Hudson, Juan Pinheiro, Juliana Salcides, Luana Oliveira, Lucas Albuquerque, Lucas Fernandes, Maria Gabrieli, Matheus Cardoso, Matheus Pedro, Matheus Tavares, Michell Duarte, Patrick Corrêa, Ramon Vasconcellos, Rennan Martins, Stella Costa, Tatiane Moreira, Vitória Mayla e Yan Netto.

A todos os professores e corpo técnico do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ que contribuíram para a minha formação acadêmica e profissional.

A toda a equipe da SEPLAG-RJ pela oportunidade e pelo aprendizado ao longo do meu período de estágio, em especial aos meus supervisores, Diogo Coelho, Marcelle Machado e Marco Pacheco, que são exemplos de gestores públicos.

“Educação não transforma o mundo. Educação muda as pessoas. As pessoas transformam o mundo.” - Paulo Freire

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar o processo de implementação da gestão por resultados na Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Rio de Janeiro através da ferramenta de gerenciamento de projetos AvançaRJ. Para tal, foi realizada uma discussão teórica acerca da modernização da administração pública brasileira e da adoção da metodologia de gestão por resultados como uma alternativa de aumento da eficácia do setor público. Por fim, a experiência do processo de implementação da metodologia na secretaria é apresentada considerando as impressões dos envolvidos na concepção e desenvolvimento da ferramenta. As conclusões do estudo mostram que a abordagem, apesar dos desafios encontrados, pode ser usada para promover ações e ambientes mais inovadores.

Palavras-chave: gestão por resultados; SEPLAG; AvançaRJ.

ABSTRACT

The present study aims to analyze the implementation process of the management by objectives methodology in the Planning and Management Secretariat of the State of Rio de Janeiro through the project management tool AvançaRJ. To achieve this, a theoretical discussion was conducted regarding the modernization of the Brazilian public administration and the adoption of management by objectives methodology as an alternative to increase the effectiveness of the public sector. Finally, the experience of the methodology implementation process in the secretariat is presented, considering the impressions of those involved in the conception and development of the tool. The study's conclusions demonstrate that, despite the encountered challenges, the approach can be utilized to promote more innovative actions and environments.

Keywords: management by objectives; SEPLAG; AvançaRJ.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALERJ	Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
ASSEADAG	Assessoria de Estruturação em Análise de Dados de Gestão
BI	<i>Business Intelligence</i>
CASA CIVIL	Secretaria de Estado da Casa Civil
CF/88	Constituição Federal de 1988
CGE	Controladoria Geral do Estado
CONSAD	Conselho Nacional dos Secretários de Estado da Administração
DER	Departamento de Estradas de Rodagem do Estado
EPPGG	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental
GESPÚBLICA	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
MBO	<i>Management by Objectives</i>
MBR	<i>Management by Results</i>
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NGP	Nova Gestão Pública
OKR	<i>Objectives and Key Results</i>
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PGpR	Plano de Gestão por Resultados
PNAGE	Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal
PPA	Plano Plurianual
PQPA	Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública

SEAS	Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade
SECCG	Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança
SEFAZ	Secretaria de Estado de Fazenda
SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SEPM	Secretaria de Estado de Polícia Militar
SEPOL	Secretaria de Estado de Polícia Civil
SETD	Secretaria de Estado de Transformação Digital
SETUR	Secretaria de Estado de Turismo
STJ	Supremo Tribunal de Justiça
SUBEXE	Subsecretaria Executiva
SUBMOG	Subsecretaria de Modernização da Gestão
SUPGDR	Superintendência de Gestão de Dados e Resultados

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 A MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA	15
2.1 Do Estado Patrimonialista ao Gerencial	15
2.2 Gestão por Resultados no Setor Público Brasileiro	20
2.3 Gestão por Resultados no Governo do Estado do Rio de Janeiro	24
3 O AVANÇARJ	27
3.1 Aspectos Técnicos e Metodológicos	28
3.2 Implementação da Iniciativa	32
4 CONCLUSÃO	34
REFERÊNCIAS	37

1 INTRODUÇÃO

A compreensão da história da organização estatal no Brasil emerge como um elemento crucial para desvendar as complexidades do desenvolvimento político, social e econômico do país. Desde a chegada dos colonizadores portugueses no século XVI até os dias atuais, a estrutura e o funcionamento do Estado brasileiro têm sido moldados por uma série de fatores, tais como a luta pela independência, a formação do sistema republicano, as oscilações entre ditaduras militares e períodos democráticos, entre outros. A análise dessa história abrange tanto a estruturação do poder político e administrativo do Estado, quanto a interação entre as instituições estatais e a sociedade civil, considerando o papel desempenhado por diferentes atores, como líderes políticos, elites econômicas, movimentos sociais e civis.

Para Bresser-Pereira (2001), as formas de organizações estatais no Brasil representam uma evolução histórica e institucional marcada por transformações significativas no papel e na estrutura do Estado brasileiro. Ao longo dos séculos, o país testemunhou a transição de um Estado patrimonialista, caracterizado pela concentração de poder nas mãos de uma elite governante e pela utilização do aparato estatal em benefício pessoal, para um Estado gerencial, que buscava superar essas deficiências e promover uma gestão mais profissional, meritocrática, eficiente e voltada para resultados.

No Brasil, a implementação da gestão por resultados no setor público esteve inserida no contexto de modernização da administração pública impulsionado pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) e pela Reforma Gerencial, que estabeleceram novas bases para a organização e atuação do Estado, dando ênfase na participação popular e na descentralização administrativa. Ela é definida pelo estabelecimento claro de objetivos, metas, planos de ação e indicadores que permitam mensurar o desempenho da organização, viabilizando, assim, que as organizações avaliem o desempenho de seus processos e atividades, identifiquem oportunidades de melhoria e tomem decisões baseadas em evidências para alcançar os resultados desejados (DRUCKER, 1981).

O programa "Choque de Gestão" representa uma significativa iniciativa de utilização da gestão por resultados que obteve ampla repercussão, especialmente nos contextos estaduais, com destaque para a experiência de Minas Gerais na década de

2000. Reconhecido por seu impacto transformador, o programa se destacou ao introduzir uma abordagem inovadora na administração pública, focada na eficiência e na obtenção de resultados mensuráveis, além do estabelecimento de metas claras, visando o aprimoramento da qualidade dos serviços públicos. A repercussão positiva do programa evidencia sua importância como um marco na busca por uma gestão pública mais eficiente e orientada para resultados (CORRÊA, 2007).

No Governo do Estado do Rio de Janeiro, a gestão por resultados inspirou a criação do AvançaRJ, uma ferramenta de gerenciamento, monitoramento e avaliação de projetos que visa difundir a cultura de gestão por resultados na administração estadual fluminense a partir de uma estrutura metodológica e ferramental básica que viabilize a sua implementação em todo o Poder Executivo Estadual.

Considerando tal experiência, o presente trabalho busca compreender o processo de implementação da gestão por resultados na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro através da ferramenta AvançaRJ. De modo específico, a pesquisa busca: (i) apresentar uma breve trajetória da modernização da administração pública brasileira, dando ênfase na adoção da gestão por resultados como uma alternativa de aumento da eficácia do setor público; (ii) descrever o contexto institucional de modernização da gestão pública fluminense no qual o AvançaRJ está inserido, destacando os desafios técnicos e culturais para a institucionalização de novas práticas; (iii) e identificar os desafios encontrados ao longo da formulação e implementação da ferramenta. Para além da introdução e da conclusão, o presente trabalho está dividido em três seções que correspondem, respectivamente, aos objetivos supracitados.

Em termos metodológicos, inicialmente, foi realizada uma revisão bibliográfica para embasar teoricamente a pesquisa, explorando as principais obras e contribuições acadêmicas relevantes ao tema da gestão por resultados. Posteriormente, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com dois gestores da SEPLAG/RJ envolvidos no processo de formulação e implementação do AvançaRJ, considerando as suas experiências e expertises relacionadas ao objeto de estudo¹. Além disso, foi realizada

¹ Ao longo do processo, buscou-se uma abordagem ética, garantindo o anonimato dos participantes e seguindo todas as normas éticas pertinentes à pesquisa acadêmica. Dessa forma, optou-se por referir-se a eles no decorrer do trabalho genericamente como “entrevistados”, “criadores”, “idealizadores” e “formuladores”.

uma análise das informações dispostas em alguns documentos oficiais internos, onde foi possível captar de forma geral a percepção dos usuários da ferramenta² no âmbito da SEPLAG, o que permitiu a identificação de contrapontos a percepção dos idealizadores e a sinalização de desafios a serem enfrentados.

2 A MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Diante do reconhecimento da necessidade de aprimoramento da eficiência, efetividade e transparência das organizações governamentais, nota-se, no período pós-Constituição Federal de 1988 (CF/88), a configuração de um cenário de modernização das práticas de gestão no setor público brasileiro através da adoção de novos princípios, técnicas e metodologias nos diversos níveis de governo. No entanto, é importante compreender que tal conjuntura é parte de um processo histórico de evolução dos modelos de administração pública como resposta aos desafios e limitações do passado. Nesse sentido, a presente seção busca apresentar a trajetória de modernização da administração pública brasileira desde o modelo patrimonialista até o gerencialista, dando ênfase na adoção da gestão por resultados como uma alternativa de aumento da eficácia do setor público.

2.1 Do Estado Patrimonialista ao Gerencial

O modelo patrimonialista da administração pública brasileira foi predominante durante o período colonial. Nesse sistema, o Estado era visto como propriedade do governante, que exercia um controle absoluto sobre os recursos públicos, utilizando-os para benefício próprio e da elite. Caracterizava-se pela falta de distinção entre o público e o privado e a ampla disseminação de práticas nepotistas, clientelistas e corruptas em detrimento de critérios meritocráticos (FREYRE, 2003).

A falta de regras claras e impessoais resultava em um Estado enfraquecido e pouco confiável, sem capacidade de garantir direitos e promover o bem comum.

² A dificuldade de estabelecer um diálogo efetivo com os usuários do AvançaRJ em virtude do grande número de instituições que implementaram a ferramenta, e a escassez de documentos oficiais abrangentes sobre a mesma, constituíram fatores determinantes que impactaram significativamente as escolhas metodológicas e, por conseguinte, restringiram a pesquisa à perspectiva dos formuladores da ferramenta. Esses desafios reforçam a importância de interpretar os resultados da pesquisa considerando suas limitações inerentes e oferecem oportunidades para futuras investigações mais abrangentes e aprofundadas nesse campo específico.

Campelo (2013) argumenta que a ausência de um aparato estatal profissionalizado e baseado em procedimentos formais tornava a administração pública vulnerável à arbitrariedade e ineficiência. Além disso, a centralização do poder nas mãos de uma elite agrária impedia a participação da sociedade civil. Nesse contexto, para o autor, tal forma de organização estatal revelou-se ineficiente para promover o desenvolvimento econômico e a justiça social no país, gerando desigualdades e perpetuando estruturas de poder concentradas.

A busca pela modernização e eficiência na administração pública levou ao afastamento gradual do patrimonialismo e à adoção do modelo burocrático, tendo como objetivo a superação de desafios históricos e o estabelecimento de um Estado mais racional e orientado para o interesse público. Nesse sentido, a partir do século XX, uma reforma no sistema de governança do Estado brasileiro foi impulsionada por uma série de fatores, como a estabilidade política e institucional, que levou, em 1930, à mudança para o modelo burocrático de organização estatal (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Inspiradas na concepção weberiana de burocracia, as atividades do Estado foram estruturadas a partir do estabelecimento de normas claras, visando a padronização, previsibilidade e impessoalidade. A profissionalização dos servidores públicos e a ideia de meritocracia representavam a tentativa de estabelecer um quadro técnico e competente capaz de promover uma gestão mais eficiente e baseada em critérios objetivos. Além disso, em termos de ordenamento, buscou-se estabelecer uma estrutura hierarquizada com funções e responsabilidades bem definidas (BRESSER-PEREIRA, 2001).

No entanto, o modelo também enfrentou algumas disfunções e sequer chegou a ser implementado em todo o Governo Federal, menos ainda nos entes subnacionais. Entre as disfunções, destaca-se a rigidez excessiva e o excesso de formalismo, o que dificultava a adaptação a situações emergenciais e a inovação. Além disso, a burocracia estatal muitas vezes se distanciou das necessidades e demandas da sociedade, priorizando a estabilidade e a perpetuação de seus próprios interesses. A centralização decisória, aliada à lentidão e à burocratização do processo administrativo, resultou em ineficiências e dificuldades na implementação de políticas públicas (CAMPELO, 2013).

Ao longo das décadas de 1950 e 1960, formou-se a convicção de que a utilização dos princípios rígidos do modelo burocrático constituía-se em um empecilho ao desenvolvimento do país. Nesse contexto, ocorreu a Reforma Desenvolvimentista de 1967, materializada no Decreto-Lei nº 200/1967³ (Lei de Reforma Administrativa). Sob a perspectiva de Bresser-Pereira (2001), esse decreto foi concebido como uma resposta aos desafios enfrentados pelo Estado brasileiro, caracterizado por um crescimento acelerado e pela necessidade de modernização e racionalização das estruturas governamentais, estabelecendo, assim, diretrizes e princípios fundamentais para a organização e funcionamento da administração pública, tais como a descentralização, a coordenação, a hierarquia e a eficiência⁴ (BRESSER-PEREIRA, 2001; DA COSTA, 2008).

Além disso, o Decreto-Lei nº 200/1967 introduziu a ideia de planejamento como um elemento essencial para a gestão pública, incentivando a adoção de uma abordagem estratégica na elaboração de políticas e na execução de programas governamentais. Bresser-Pereira (1996; 1998; 2001) ressalta ainda a importância deste decreto na responsabilização dos gestores públicos em relação à eficiência e ao interesse público, buscando superar os vícios do patrimonialismo e do clientelismo presentes na administração estatal.

No final da década de 1980, a promulgação da Constituição Federal de 1988 desempenhou um papel fundamental na modernização da administração pública ao promover mudanças estruturais e principiológicas na atuação estatal a partir da promulgação de dispositivos que visavam fortalecer a transparência, eficiência e participação social. Entre eles, destaca-se a consolidação dos princípios fundamentais da administração pública, tais como a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (artigo 37), que estabeleceram os fundamentos éticos e técnicos do setor público. Ao promover essas mudanças, a Constituição de 1988 representou uma importante tentativa de ruptura com o legado patrimonialista e

³ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm.

⁴ Para uma perspectiva histórica, consultar “Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas” do autor Frederico Lustosa da Costa.

burocrático, estimulando uma administração pública mais responsiva às demandas sociais e orientada para resultados⁵ (BRESSER-PEREIRA, 1999; MELLO, 2014).

Mais tarde, na década de 1990, período marcado pelo agravamento da crise do Estado e por pressões externas pela promoção de reformas estruturais (Consenso de Washington)⁶, nota-se a emergência de um novo paradigma a ser aplicado à administração pública brasileira, conhecido como modelo gerencialista. Influenciada pela Nova Gestão Pública (NGP), uma abordagem de gestão que busca introduzir práticas e princípios da administração privada no setor público com o objetivo de melhorar a eficiência, a efetividade e a *accountability*⁷ das organizações governamentais, a Reforma Gerencial de 1995 teve como objetivo principal reestruturar e modernizar a administração pública a partir dos fundamentos estabelecidos no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)⁸. É importante destacar que essa reforma foi a primeira realizada em um contexto democrático, diferentemente das duas anteriores, que foram implementadas sob regimes autoritários (MARINI, 2003; HOOD, 1995).

⁵ No entanto, Bresser-Pereira (1998) também ressalta que a implementação efetiva dessas contribuições constitucionais ainda enfrenta desafios, como a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de participação social, a superação de resistências burocráticas e a busca por maior eficiência e efetividade na gestão pública.

⁶ O Consenso de Washington, formulado no início dos anos 1990, representou um conjunto de princípios econômicos preconizados por instituições financeiras internacionais. Consistiu em políticas macroeconômicas e estruturais recomendadas para países em desenvolvimento, visando promover o crescimento econômico e a estabilidade. Entre os elementos-chave estavam a estabilidade fiscal, a liberalização do comércio, a desregulamentação financeira, a privatização de empresas estatais e a garantia dos direitos de propriedade.

⁷ *Accountability* é um conceito que se refere à responsabilidade e prestação de contas de indivíduos, organizações ou governos em relação às suas ações, decisões e resultados. Envolve ser transparente, assumir a responsabilidade por eventuais erros ou falhas, e prestar contas para as partes interessadas. A *accountability* é fundamental para garantir a confiança, promover a integridade e garantir a eficiência e eficácia em diversos contextos, sejam eles políticos, empresariais ou sociais

⁸ O Plano propôs uma série de medidas e diretrizes para promover a eficiência, a descentralização e a profissionalização do Estado, visando melhorar a prestação de serviços públicos à sociedade. Dentre as principais ações previstas estavam a redução do tamanho do Estado, por meio de privatizações e desburocratização, a criação de agências reguladoras independentes, a implementação de programas de modernização da gestão pública, o fortalecimento da transparência e do controle social, entre outras medidas.

De maneira geral, a Reforma Gerencial brasileira foi baseada em três fundamentos essenciais: (i) priorização da entrega de resultados tangíveis e otimização dos recursos públicos; (ii) descentralização e fortalecimento da autonomia das unidades executoras, visando estimular a participação da sociedade no processo de tomada de decisões, promover maior *accountability* e legitimidade das ações estatais; (iii) introdução de mecanismos de controle e avaliação de desempenho, buscando monitorar os resultados alcançados, assegurar a responsabilização dos gestores públicos e garantir a transparência das ações do Estado. Nota-se, portanto, a tentativa de estabelecimento de uma atuação estatal orientada para o alcance de metas e resultados mensuráveis em contraposição à mera obediência a procedimentos burocráticos (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Ainda que representasse um avanço significativo na modernização da gestão pública brasileira, a Reforma Gerencial de 1995 recebeu diversas críticas. Para Da Costa (2016), o paradigma gerencialista negligencia importantes dimensões políticas e sociais envolvidas na governança pública. O autor critica a visão reducionista do Estado como uma mera "máquina" a ser otimizada, enfatizando que o Estado é uma instituição complexa, com responsabilidades políticas e sociais que não podem ser simplificadas em termos gerenciais. Além disso, a ênfase excessiva na mensuração quantitativa de desempenho como principal indicador de eficiência e qualidade do setor público ignora aspectos intangíveis, como valores democráticos, participação cidadã e equidade, que são fundamentais para a governança democrática.

Apesar do esforço para capacitar os servidores do núcleo estratégico do Estado, com a criação da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), por exemplo, houve descaso com as carreiras que não faziam parte desse núcleo, especialmente aquelas que poderiam ser objeto de delegação para o setor privado. Além disso, a escassez de recursos para investimentos em infraestrutura e tecnologia foram limitações importantes para o seu pleno desenvolvimento (OLIVEIRA; CKAGNAZAROFF; SILVEIRA, 2020). Ainda, segundo De Paula (2005), ao centralizar o processo decisório, o modelo gerencial não estimula a elaboração de instituições políticas mais abertas à participação social, além de enfatizar mais as dimensões estruturais do que as dimensões sociais e políticas da gestão.

Apesar dos avanços proporcionados pelo modelo gerencial e burocrático, Bresser-Pereira (2001) ressalta que a transição para o Estado gerencial não ocorreu de forma linear e completa. Elementos do Estado patrimonial persistiram enraizados nas estruturas burocráticas e culturais do país. Além disso, o autor aponta para a necessidade de aperfeiçoamentos contínuos no modelo gerencial e burocrático, a fim de enfrentar desafios contemporâneos.

2.2 Gestão por Resultados no Setor Público Brasileiro

O conceito de gestão por resultados, *Management by Objectives* (MBO) ou *Management by Results* (MBR), foi apresentado pela primeira vez, em 1954, no livro “Prática da Administração de Empresas”, de autoria de Peter Drucker. O autor o definiu como um modelo de gestão que enfatiza a mensuração e o acompanhamento dos resultados como elemento central para avaliar o desempenho organizacional, envolvendo o estabelecimento de metas mensuráveis, a criação e o acompanhamento de indicadores-chave de desempenho e a tomada de decisões baseadas em dados objetivos. Para Drucker (1981), essa abordagem promete criar uma cultura de responsabilidade e foco na eficiência, visando maximizar a efetividade organizacional e alcançar os resultados desejados.

Para Garces e Silveira (2014), a gestão por resultados ganhou destaque no Brasil a partir da criação do primeiro Plano Plurianual (PPA), em 1991, e do Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública (PQPA), em 1997, que estabeleceram metas e indicadores para os diferentes órgãos e setores da administração pública. Além disso, afirmam que a Lei de Responsabilidade Fiscal, promulgada em 2000, também reforçou a importância da gestão por resultados ao estabelecer a necessidade de planejamento, transparência e controle fiscal na administração pública.

A partir dos anos 2000, outros programas importantes foram criados com o objetivo de promover a gestão por resultados na administração pública brasileira. Entre os principais estavam o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE) e o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública).

O PNAGE foi uma iniciativa do Governo Federal criada em 2003, com o objetivo de promover a modernização da gestão pública e do planejamento nos estados brasileiros e no Distrito Federal. Embora o Programa não tenha sido exclusivamente voltado para a gestão por resultados, suas ações de modernização contribuíram para fortalecer essa abordagem nos estados e no Distrito Federal, promovendo a busca por resultados concretos e o aprimoramento da gestão pública (BRASIL, 2020; COSTA JÚNIOR, 2014).

Dentre as ações do PNAGE que contribuíram para a promoção da gestão por resultados, destacam-se: (i) a definição e acompanhamento de indicadores de desempenho que possibilitavam avaliar os resultados alcançados pelas ações governamentais; (ii) a implantação de sistemas de monitoramento e avaliação da gestão, que permitiam acompanhar de forma sistemática o desempenho das políticas públicas e a obtenção de resultados; (iii) a capacitação em gestão estratégica de servidores públicos em áreas como planejamento estratégico e monitoramento de projetos, contribuindo para a disseminação de conhecimentos e práticas relacionados à gestão por resultados nos governos estaduais e no Distrito Federal (COSTA JÚNIOR, 2014).

Embora o PNAGE tenha se destacado como uma iniciativa governamental voltada para aprimorar a gestão e o planejamento nos níveis estadual e distrital, sua dependência de repasses financeiros federais comprometeu a autonomia administrativa e fiscal dos entes federativos participantes. Além disso, o programa carecia de uma abordagem mais abrangente e estratégica, concentrando-se principalmente em questões de gestão financeira e orçamentária, em detrimento de outras dimensões igualmente relevantes, tais como a modernização de processos, a capacitação de servidores e a incorporação de tecnologias inovadoras (CHAGAS, 2018).

Mais tarde, em 2005, foi criado o Programa Nacional da Gestão Pública e Desburocratização (Gespública), instituído pelo Decreto nº 5.378. O Programa tinha como objetivo principal, semelhante ao PNAGE, promover a modernização e a melhoria da gestão pública no país, buscando maior eficiência, transparência e qualidade dos serviços prestados pelo setor público. Propunha a adoção de práticas de gestão modernas, como a capacitação dos servidores públicos em técnicas de

gestão por resultados, a definição de indicadores de desempenho e o monitoramento e avaliação contínuos desses indicadores.

Além disso, estabelecia a realização de avaliações periódicas da gestão pública por meio de um instrumento denominado "Ciclo de Gestão", que consistia em um conjunto de diretrizes e ferramentas para a avaliação e o aprimoramento da gestão. Essa metodologia enfatizava a definição de objetivos, indicadores de desempenho e metas, permitindo o acompanhamento dos resultados alcançados pelas organizações públicas. O "Ciclo de Gestão" abrangia etapas de planejamento estratégico, monitoramento e avaliação, autoavaliação institucional e a Carta de Serviços ao Cidadão⁹ (BRASIL, 2007).

No entanto, há que se considerar que o Gespública não desenvolveu um modelo de gestão próprio às especificidades do setor público. Para Dos Santos e Luz (2020), o programa foi "uma adaptação das ferramentas da gestão privada ao setor público" (DOS SANTOS; LUZ, 2020, p.525).

Durante o governo Lula, a gestão por resultados ganhou destaque por meio de uma iniciativa do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), conhecida como o 1º Fórum Nacional de Gestão Pública. Realizado em 30 de abril de 2009, esse fórum marcou o início do "Ano Nacional da Gestão Pública". Seu objetivo principal era reunir parceiros estratégicos, órgãos e instituições, bem como mobilizar servidores públicos em torno da agenda estabelecida pela Carta de Brasília¹⁰ (NASSUNO, 2011).

⁹ A Carta de Serviços ao Cidadão é um documento que tem como objetivo informar os cidadãos sobre os serviços prestados por um órgão ou entidade pública, bem como orientar sobre os requisitos, prazos, documentos necessários, canais de atendimento e demais informações relevantes para o acesso e utilização desses serviços.

¹⁰ A Carta de Brasília era um documento assinado originalmente pelo Presidente do Conselho Nacional dos Secretários de Estado da Administração (CONSAD) e pelo Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão. Por meio de Termos de Adesão, outros dirigentes públicos eram convidados a participar, comprometendo-se a apoiar, participar e contribuir ativamente no desenvolvimento e implementação de ações voltadas para a melhoria da organização, funcionamento e desempenho da administração pública. A ênfase era colocada na orientação para resultados e no foco no cidadão (BRASIL, 2009).

Assim, para Nassuno (2011), o 1º Fórum Nacional de Gestão Pública, por meio da mobilização de diversos atores e da adesão de dirigentes públicos, buscou promover uma cultura de gestão por resultados, incentivando a melhoria da eficiência e eficácia da administração pública brasileira. De acordo com a autora, essa iniciativa representou um marco importante para impulsionar a adoção de práticas de gestão baseadas em resultados no contexto nacional.

Embora seja uma abordagem que busca trazer maior eficiência e eficácia para as políticas públicas, é importante ressaltar que a gestão por resultados, ao priorizar indicadores quantitativos, corre o risco de simplificar a complexidade das ações governamentais, reduzindo-as a meros números. Além disso, a fixação de metas rígidas pode levar a distorções, como a manipulação de dados ou a focalização excessiva em áreas mais facilmente mensuráveis, em detrimento de demandas sociais relevantes. Outro ponto, é que a gestão por resultados tende a enfatizar resultados de curto prazo, negligenciando aspectos de longo prazo, como a sustentabilidade ambiental e a equidade social (CORRÊA, 2007).

Atualmente no Brasil, a gestão por resultados está sendo aplicada em diferentes áreas de atuação, tais como saúde, com o Programa de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ-AB), educação, com o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), segurança pública, com o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (SINESP)¹¹, entre outras. Em cada uma dessas áreas, a metodologia é utilizada para definir objetivos e metas específicas, bem como indicadores de desempenho que permitam avaliar os resultados alcançados, por meio de diversos instrumentos e ferramentas à disposição dos gestores públicos. O AvançarRJ, objeto de pesquisa do presente trabalho, faz parte desse contexto e será analisado a seguir.

¹¹ Para mais informações sobre os programas e sistemas, acessar:

<https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saps/pmaq>

<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/saeb>

<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/sinesp-1>

2.3 Gestão por Resultados no Governo do Estado do Rio de Janeiro

Em 2008, seguindo um movimento nacional de especialização técnica e profissionalização do serviço público, surge a primeira versão da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), a partir da fusão de outras quatro secretarias (Administração, Planejamento, Controle e Gestão, Integração Governamental), centralizando pela primeira vez as áreas de planejamento, orçamento, recursos humanos, logística e patrimônio (PGE, 2021).

A SEPLAG, parte integrante da estrutura da administração direta estadual, constitui-se como órgão central de planejamento e gestão em matéria de orçamento, gestão de processos e logística do Estado do Rio de Janeiro. A secretaria tem a função de coordenar o processo de planejamento governamental de curto, médio e longo prazo, de acompanhar e controlar os planos, programas e projetos globais e regionais de duração anual e plurianual, bem como estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento e modernização do Estado¹² (SEPLAG, 2022).

Essa configuração se manteve durante nove anos, até que, em 2017, a estrutura e atribuições da SEPLAG foram incorporadas à Secretaria de Estado de Fazenda, e, em 2019, foram migradas para a Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança (SECCG). Em junho de 2020, ocorreu a mudança de nomenclatura da Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança para Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e José Luís Zamith assumiu a secretaria (SEPLAG, 2022).

Em setembro de 2020, Witzel foi afastado do cargo de Governador por decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e Cláudio Castro, ora Vice-Governador, assumiu interinamente durante o julgamento final do *impeachment* na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (ALERJ). O momento era de muita instabilidade institucional e, nesse contexto, existia um interesse do governo interino de criar um instrumento de acompanhamento das principais ações do Estado. Embora tal demanda tenha sido encaminhada à equipe da Assessoria de Estruturação em Análise de Dados de Gestão (ASSEADAG) da SEPLAG, a proposta ainda carecia de maior elaboração à época.

¹² Para mais informações sobre a SEPLAG, acessar o site: <https://www.planejamento.rj.gov.br/>

A partir da necessidade estabelecida pela alta gestão do Governo do Estado, a ASSEADAG conferiu os moldes técnicos à proposta e concebeu um protótipo de instrumento orientado pelas melhores práticas de gestão por resultados - o Plano de Gestão por Resultados (PGpR). O Plano ancorava suas ações na metodologia *OKR (Objectives and Key Results)*¹³ e, de forma geral, trazia como proposta a definição dos objetivos estratégicos da SEPLAG de forma vinculada aos eixos do Plano de Governo, bem como o monitoramento de projetos a partir da geração de indicadores de resultados.

No final de 2020, a ASSEADAG fez o primeiro esforço de implementação do PGpR na SEPLAG. A partir de um conjunto de diretivas estratégicas, a assessoria estruturou uma carteira de projetos da SEPLAG e um conjunto de resultados-chave para o acompanhamento dos resultados desse conjunto de ações. Além disso, foi desenvolvido um *dashboard* para o acompanhamento da Curva-S¹⁴ dos projetos, mas ainda de forma simples e elementar.

Sob o entendimento da evolução institucional do PGpR, a alta gestão da SEPLAG, no começo de 2021, solicitou que a ASSEADAG avançasse com a implementação do plano para os demais órgãos e entidades do Estado. Dessa forma, a assessoria que antes era responsável exclusivamente pela análise de dados, foi orientada a fazer a gestão estratégica da difusão do programa.

Nesse contexto, diante das rodadas de reuniões entre o governador, o secretário de planejamento e os demais secretários de cada área para a definição de prioridades e ações estratégicas do governo, foi elaborado um portfólio de projetos da

¹³ A metodologia *OKR (Objectives and Key Results)* é um sistema de gestão que ajuda as organizações a definir e alcançar metas de forma eficaz. Ela envolve a definição de objetivos claros e ambiciosos, que representam a visão de longo prazo da organização, e a criação de resultados-chave mensuráveis que medem o progresso em direção a esses objetivos. Os OKRs são estabelecidos em todos os níveis da organização, desde a estratégia global até as equipes individuais, permitindo uma maior alinhamento e engajamento. A metodologia OKR enfatiza a transparência, a colaboração e o aprendizado contínuo, promovendo uma cultura de melhoria e inovação.

¹⁴ A Curva-S é um gráfico, em sua grande maioria em formato de 'S', que mostra o resultado acumulado do início ao fim do avanço físico ou volume financeiro das atividades de um projeto. É utilizada para avaliar se o projeto está caminhando como o planejado, mostrando de forma visual se a curva da situação "real" está acima, abaixo ou sobreposta a situação "planejada".

alta gestão do Governo do Estado e incorporado ao PactoRJ, novo programa em substituição ao PGpR.

Ainda que não completamente estruturado, esse portfólio permitiu que a ASSEADAG começasse a construir junto às secretarias estaduais os resultados esperados dos projetos do PactoRJ. Embora a metodologia do PGpR tenha servido como referência para esse novo momento, ela sofreu uma série de adaptações com o objetivo de facilitar a compreensão das equipes envolvidas no PactoRJ, tendo em vista que, à época do PGpR, as próprias equipes da SEPLAG haviam demonstrado dificuldades de compreensão de alguns elementos da metodologia.

Durante o processo de implementação do PactoRJ, houve um entendimento geral entre os diversos órgãos e entidades do Estado de que a garantia de orçamento estaria vinculada à adesão ao Pacto, tendo como efeito a disparada na apresentação de iniciativas, muitas inclusive mal estruturadas. Dessa forma, o papel da assessoria concentrou-se na estruturação e tradução de tais iniciativas em projetos passíveis de monitoramento sob a lógica da gestão por resultados.

Segundo os entrevistados, a necessidade de acompanhamento dessas iniciativas consistiu em um dos diversos desafios impostos ao longo do processo de implementação do PactoRJ, tendo em vista que, inicialmente, a metodologia desenvolvida pela ASSEADAG estava fundamentada apenas no acompanhamento de projetos já estruturados e vinculados à estratégia do governo.

A partir do segundo semestre de 2021, as verbas oriundas da concessão do saneamento¹⁵ foram vinculadas ao PactoRJ, tornando os projetos de investimento o foco do programa. Nesse sentido, o Pacto começou a ter uma visão mais de ferramenta de divulgação e transparência daqueles investimentos que estavam sendo feitos com os recursos oriundos da concessão do saneamento e menos efetivamente de uma gestão por resultados. Seu caráter principal deixou de ser a inserção da gestão por resultados na estratégia do governo e os resultados que isso geraria.

¹⁵ O contrato de concessão dos serviços de saneamento básico e distribuição de água em 27 municípios do Estado do Rio de Janeiro entrou em vigor no início de novembro de 2021, após leilão da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (Cedae).

Diante de tais transformações, o Governo do Estado decidiu transferir a liderança e monitoramento dos projetos vinculados ao programa para a Secretaria de Estado da Casa Civil (Casa Civil). Com a transferência do PactoRJ para outro domínio, a Subsecretaria de Modernização da Gestão (SUBMOG), na qual a ASSEADAG estava vinculada, identificou a oportunidade de retomar aquelas aspirações iniciais no âmbito do PGpR, dando origem ao AvançarJ.¹⁶

3 O AVANÇARJ

O AvançarJ foi concebido como uma ferramenta de gerenciamento, monitoramento e avaliação de projetos que visa estimular a cultura de gestão por resultados na administração estadual fluminense a partir de uma estrutura metodológica e ferramental básica que viabilize a sua implementação em todo o Poder Executivo Estadual. É uma iniciativa inspirada na ampla literatura já consagrada em administração pública, assim como em experiências bem sucedidas a nível municipal, estadual e nacional. A ferramenta enaltece a sistemática de monitoramento que assegura o acompanhamento constante das ações de cada projeto, a fim de identificar baixa performance e desempenho, viabilizando, assim, ações de reversão do desvio e retomada do planejamento ou, em caso de variáveis incontroláveis, de repactuação.

Em substituição a ASSEADAG, a recém criada Superintendência de Gestão de Dados e Resultados (SUPGDR) esteve responsável pela estruturação da metodologia do AvançarJ, tendo como referência aquilo que já havia sido pensado para o PGpR, e conferindo-lhe agora um novo arcabouço teórico e maior solidez metodológica.

Embora tenham acontecido discussões acerca da normatização da ferramenta, a mesma, atualmente, é regida apenas por meio de minutas estabelecidas. Ao longo das discussões, houve o reconhecimento apenas da necessidade de implementação de uma fase de testes da ferramenta, buscando evitar possíveis ruídos institucionais de antagonismo entre o AvançarJ e o PactoRJ. Nesse sentido, a equipe da SUPGDR buscou identificar se o AvançarJ teria uma boa recepção pelos órgãos para, posteriormente, elaborar uma estratégia de normatização e institucionalização.

¹⁶ Para os entrevistados é importante destacar que praticamente todo esse processo foi feito em regime *Home Office*.

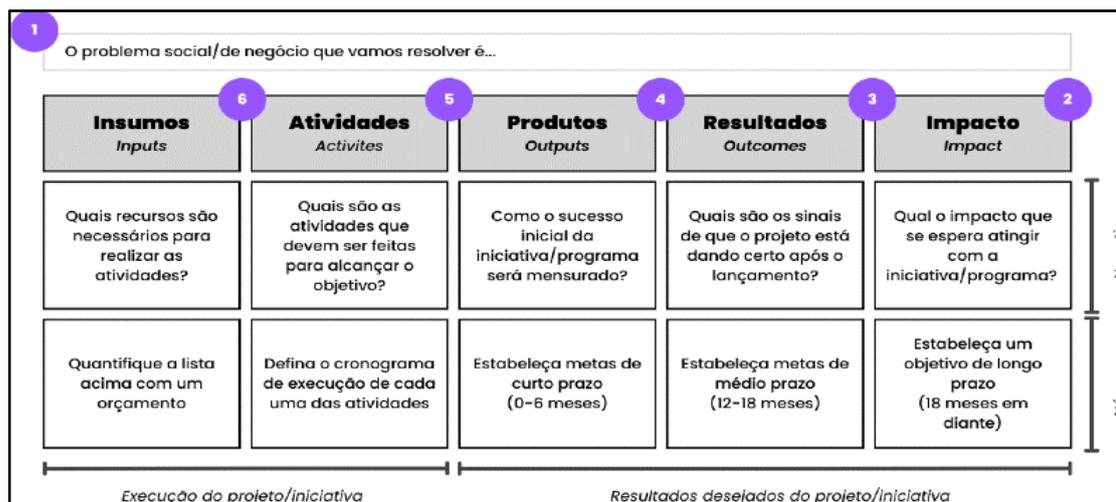
Em 2022, com a nova gestão da SEPLAG, houve a intenção de normatizar o AvançarJ, mas o contexto não se demonstrou conveniente em virtude do ano eleitoral e da perda de representação da secretaria junto aos órgãos e entidades. Em 2023, o processo de normatização da ferramenta foi comprometido por efeito da extinção da SUBMOG, de modo que, por meio do Decreto nº 48.343 de 31 de janeiro de 2023, toda a infraestrutura física e de recursos humanos foi transferida para a Secretaria de Estado de Transformação Digital (SETD). Diante de tais entraves institucionais, atualmente, ainda avalia-se o melhor caminho para o encaminhamento da situação.

Para os entrevistados, é importante salientar que o AvançarJ é um instrumento que não depende necessariamente de um decreto para ser instituído. Para eles, a ideia neste primeiro momento, não é tornar a ferramenta obrigatória, mas viabilizar um esforço de fortalecimento da cultura de gestão por resultados e compreensão do seu valor para a gestão pública. Internamente, a equipe do AvançarJ entende que a heterogeneidade das organizações do Governo do Estado é um elemento a ser levado em consideração diante da eventual obrigatoriedade da adesão a ferramenta, sob o risco de, na ausência de um diagnóstico setorial, nivelar por baixo os setores mais avançados na sua gestão por resultados, já que é possível que bons instrumentos já estejam sendo aplicados nos distintos órgãos.

3.1 Aspectos Técnicos e Metodológicos

A concepção do AvançarJ é baseada na Teoria da Mudança, metodologia de suporte ao planejamento, avaliação e comunicação dos resultados esperados de uma intervenção ou iniciativa. Para Jacquinet (2021), a teoria envolve a criação de um modelo lógico de descrição da relação causal entre as atividades realizadas, as mudanças esperadas e os resultados finais desejados. Além disso, auxilia na identificação das suposições subjacentes, ligações de causa e efeito, e os fatores de contexto que podem influenciar o sucesso de um programa ou projeto. O autor complementa dizendo não se tratar de uma teoria geral, em termos epistemológicos, mas sim de uma ferramenta de implementação de políticas de mudança social, cultural e comportamental. A Figura 1 traz uma exemplificação da estrutura da metodologia.

Figura 1: Modelo da Teoria da Mudança



Fonte: PUCPR (2023)

De modo geral, na metodologia desenvolvida para o AvançarRJ, o primeiro passo é a definição da estratégia organizacional a partir de um diagnóstico da situação. Definidos os objetivos estratégicos, estrutura-se os objetivos específicos associados e identifica-se os problemas que dificultam o atingimento desses objetivos, bem como as oportunidades que possibilitam que eles sejam alcançados. Dessa forma, são traçados planos de ação, com a estruturação de projetos e iniciativas a partir dos recursos disponíveis e insumos existentes.

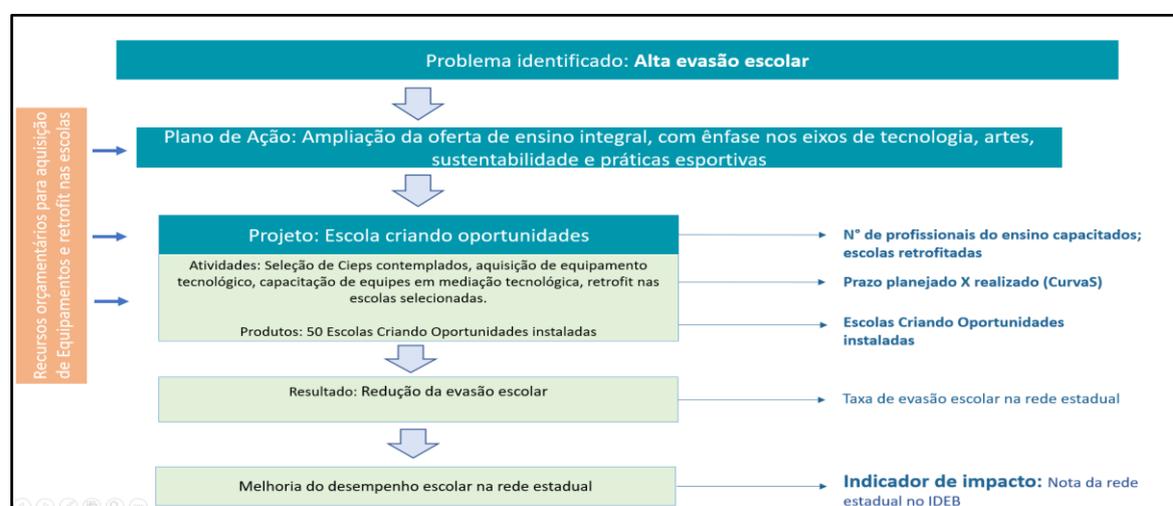
Em seguida, os projetos são estruturados a partir de dispositivos monitoráveis, compreendendo: Termo de Abertura de Projeto, macrocronograma de execução física e cronograma financeiro para iniciativas orçamentárias. Desses dispositivos, são extraídos indicadores de desempenho (acompanhados por meio de Curva-S), indicadores de produto e os indicadores de resultados. Os indicadores de resultado podem estar vinculados tanto a um projeto do plano de ação, quanto ao objetivo específico estruturado. Além disso, sempre que possível, são estruturados indicadores de impacto, a fim de medir a consecução dos objetivos estratégicos da organização. Na Figura 2 tem-se a ilustração da cadeia de resultados utilizada pelo AvançarRJ, enquanto a Figura 3 traz um exemplo prático da utilização da mesma.

Figura 2: Cadeia de Resultados do AvançarJ



Fonte: AvançarJ (2023)

Figura 3: Exemplo prático da utilização da Cadeia de Resultados do AvançarJ



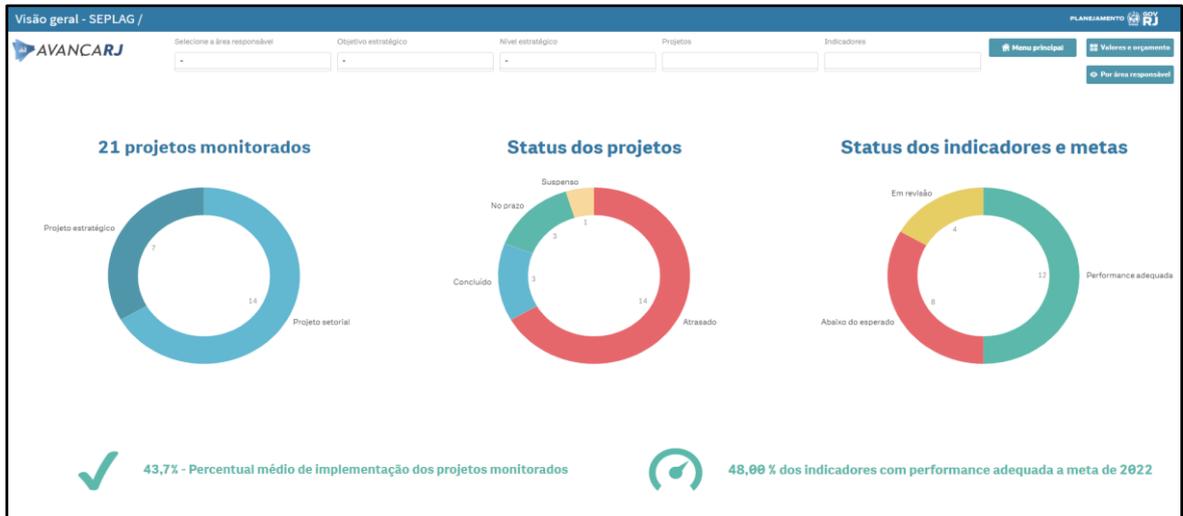
Fonte: AvançarJ (2023)

O *dashboard* AvançarJ é uma ação não-orçamentária, integralmente desenvolvida pela equipe interna, usando como recurso a ferramenta de *Business Intelligence (BI) Qlik Sense*, da qual o Governo do Estado desfruta de licença perpétua e ilimitada, bem como de ferramentas gratuitas de coleta, armazenamento e transformação de dados, como *Excel* e *Google Sheets*.

A ferramenta tem duas finalidades principais: (i) fornecer informações estratégicas para a gestão, a fim de auxiliar a tomada de decisão da alta gestão; e (ii) fornecer funcionalidades para que os pontos focais dos projetos consigam monitorá-los e acompanhar seus indicadores e metas. O acesso é dividido de acordo com o

nível de permissão, levando em consideração o perfil do usuário e a respectiva organização ou entidade a qual ele pertence. As Figuras 4, 5 e 6 trazem a visualização interna da ferramenta.

Figura 4: Visão geral dos projetos no AvançarJ



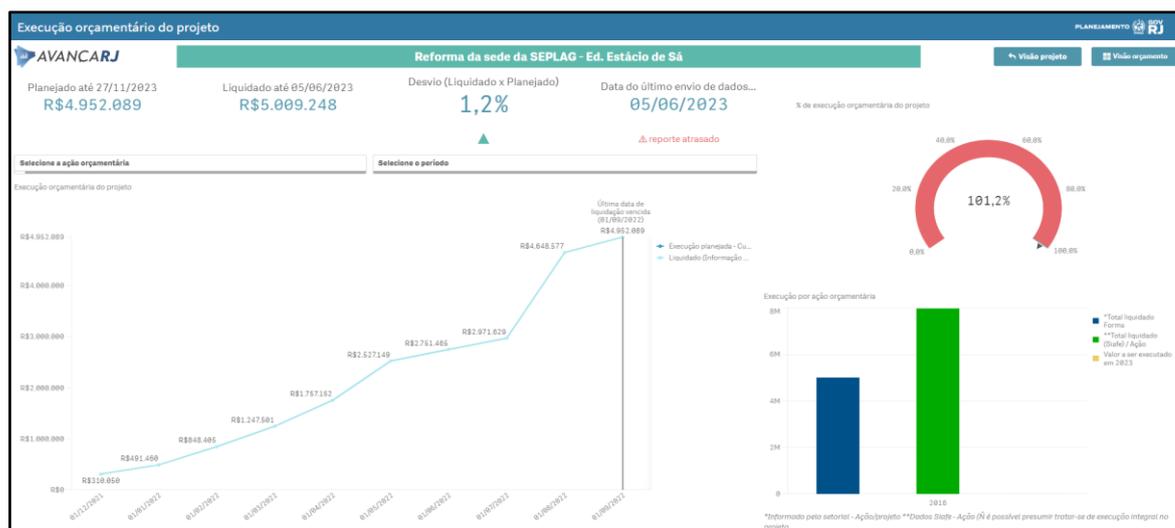
Fonte: AvançarJ (2023)

Figura 5: Tela de informações gerais do projeto



Fonte: AvançarJ (2023)

Figura 6: Tela de execução orçamentária do projeto



Fonte: AvançarJ (2023)

3.2 Implementação da Iniciativa

No âmbito da SEPLAG, o ponto de partida para a implementação do AvançarJ foi a revisão dos norteadores estratégicos da secretaria, tendo sido percorridas as etapas de revisitação dos objetivos específicos, estruturação dos planos de ação das subsecretarias, estruturação de projetos, indicadores e metas e implementação da sistemática de monitoramento. Além disso, foram realizadas uma série de reuniões de supervisão junto a Subsecretaria Executiva (SUBEXE), a fim de monitorar o andamento dos projetos, e entender o atingimento ou não das metas.

Em termos de avaliação da experiência, os entrevistados afirmam que, no primeiro semestre de 2022, a implementação se deu de forma satisfatória na secretaria. Consideraram como critérios para tal afirmação, a observação de uma submissão regular de dados de performance e desempenho dos indicadores e metas, ressaltando que o apoio da alta gestão da SEPLAG foi fundamental para tal resultado. Já no segundo semestre de 2022, os entrevistados afirmam que a incursão da ferramenta na SEPLAG e nos demais órgãos e entidades se deu de forma mais dispersa. Para eles, as incertezas provocadas pelo ano eleitoral sobre a continuidade do governo impactaram de forma significativa na condução das atividades da secretaria.

Com uma análise agregada do desempenho do AvançaRJ na SEPLAG em 2022, o Balanço, documento interno de avaliação da ferramenta, indicou uma perspectiva diferente. Em termos de incorporação do *dashboard* no dia a dia das equipes, observou-se que, entre os 33 projetos cadastrados no AvançaRJ, 4 utilizaram a ferramenta de forma integral, 5 utilizaram de forma parcial para o gerenciamento das macro-etapas dos projetos e 24 não internalizaram a ferramenta em seus gerenciamentos de rotina, de modo que o uso da ferramenta ficou restrito ao atendimento das solicitações de atualizações realizadas pela equipe do AvançaRJ.

Ainda, no Balanço de 2022, há o registro das impressões dos gerentes dos projetos quanto aos principais fatores que podem explicar a baixa adesão da ferramenta no dia a dia das equipes, entre eles destacam-se a falta de hábito e a dificuldade de cadastrar os projetos na ferramenta. Além disso, a maioria das equipes já utilizavam outras plataformas e métodos ágeis de gerenciamento de projetos, tais como o *Kanban*, *Scrum*, *Trello*, *Miro*, *Excel*, entre outros. O Balanço ainda destaca a má estruturação dos indicadores dos projetos pelas equipes, o que gerou um baixo número de resultados identificados, evidenciando uma certa dificuldade na internalização da cultura de gestão por resultados na secretaria. Entretanto, apesar das questões apontadas, o gerente de um projeto ressaltou que o AvançaRJ deu visibilidade aos seus projetos junto a alta gestão da SEPLAG.

No caso dos demais órgãos e instituições estaduais, a implementação do AvançaRJ tinha como objetivo incentivar a adoção de uma abordagem de gestão baseada em resultados, de modo que os órgãos e entidades se tornassem capazes de identificar e desenvolverem suas agendas estratégicas, bem como implementarem um sistema de monitoramento eficaz a fim de alcançar os objetivos organizacionais e aumentar os níveis de agilidade e responsividade em casos de eventuais desvios de desempenho. No primeiro semestre de 2022, para além da SEPLAG, a ferramenta foi implantada e disponibilizada para uso em sete órgãos e entidades estaduais, são eles: Secretaria de Estado de Polícia Militar (SEPM), Secretaria de Estado de Polícia Civil (SEPOL), Controladoria Geral do Estado (CGE), Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ), Departamento de Estradas de Rodagem do Estado (DER), Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade (SEAS) e Secretaria de Estado de Turismo (SETUR).

Nesses casos, em termos de implementação, o início do processo se deu com a prestação de apoio na identificação e delimitação dos objetivos estratégicos vinculados às prioridades do governo, as quais foram estipuladas pela alta gestão estadual ainda no contexto de preparação do PactoRJ, quando ele ainda era liderado pela equipe da SEPLAG e estava orientado para resultados.

Com base em critérios como (i) a manutenção das informações atualizadas no *dashboard*, (ii) a interlocução ativa e constante com os pontos focais e (iii) a busca proativa de inclusão de novos projetos, bem como a revisão dos projetos existentes - os entrevistados consideraram, para além da SEPLAG, as experiências da SEFAZ e SEPM como bem sucedidas, tendo em vista que as duas secretarias demonstraram reconhecimento do valor da ferramenta e da gestão por resultados. É importante destacar que, até o momento de conclusão do presente trabalho, a SEPLAG ainda não havia disponibilizado nenhum documento interno que realizasse uma avaliação da implementação do AvançarJ nos demais órgãos e entidades do Governo do Estado semelhante ao Balanço de 2022 supracitado.

Por fim, vale ressaltar que a avaliação realizada pelos entrevistados não se baseia em uma concepção que contemple a implementação da metodologia de forma plena. Para eles, o nível de maturidade de implementação muito elevado, alinhado à falta de interesse de alguns órgãos, fez com que não conseguissem atingir um nível de implementação conforme os moldes originais da metodologia.

4 CONCLUSÃO

Ante a necessidade de modernização das práticas de gestão no setor público, nota-se, no período recente, a adoção da metodologia da gestão por resultados em diversas áreas de atuação no Brasil, com o objetivo de aprimorar a eficiência, efetividade, transparência e monitoramento das atividades das organizações governamentais através da definição de objetivos, metas e indicadores capazes de avaliar os resultados alcançados, permitindo, assim, a identificação das potencialidades e limites das políticas públicas implementadas, bem como o seu aprimoramento.

No Governo do Estado do Rio de Janeiro, a gestão por resultados inspirou a criação do AvançarJ, que encontrou uma série de desafios ao longo de seu processo

de elaboração e implementação. Entre eles, destaca-se a implementação da ferramenta no meio do ciclo de gestão, onde boa parte das ações já estavam em curso, o que impediu que a delimitação dos problemas a serem enfrentados e dos objetivos a serem atingidos tenha passado por um processo estruturado de elaboração do diagnóstico e da estratégia.

Como reflexo do primeiro desafio, mas não só, ressalta-se também que nem todos os planos de ação desenvolveram de forma clara os seus resultados esperados, o que dificultou (e em alguns casos impossibilitou) a estruturação de indicadores de resultado que pudessem evidenciar quais objetivos pré-definidos tenham sido atingidos. Ademais, a pouca compreensão técnica da metodologia por parte das equipes da SEPLAG também pode explicar a baixa adesão da ferramenta.

Além disso, é importante ressaltar como desafio, a necessidade de um processo contínuo de convencimento dos órgãos de que a ferramenta auxiliaria no desdobramento de uma estratégia e de um plano de ação, bem como na maior compreensão dos resultados que as equipes estariam alcançando. Diante da disseminação da ideia de que a vinculação de projetos ao PactoRJ garantiria priorização e maior destinação dos recursos orçamentários disponíveis, a promessa do AvançaRJ enquanto promotor de valor organizacional não foi capaz de se mostrar tão atrativa e relevante quanto a possibilidade de evidência conferida aos projetos vinculados ao PactoRJ.

No intervalo que abrange desde a fase inicial de formulação/implementação do AvançaRJ até a subsequente análise do trabalho, um período notavelmente breve, verifica-se a imposição de uma série de desafios que são expressões da dimensão política do Governo do Estado, sobre os quais o corpo técnico da SEPLAG tem pouca ou nenhuma gerência. Os desafios do cenário impostos por um exercício de grande instabilidade institucional decorrente das constantes trocas de titularidade nas pastas estaduais e o próprio processo de reorganização da SEPLAG para o fim de ciclo geraram impactos no desempenho geral aferido. Com isso, em grande medida, pode-se dizer que a implementação do AvançaRJ até o momento alcançou apenas a esfera do monitoramento de execução de projetos em alguns órgãos e entidades, sem conseguir medir os resultados por eles atingidos.

Além dessa perspectiva, nota-se a emergência de desafios de outra natureza, particularmente no que tange à concepção da metodologia da ferramenta. Tais desafios sinalizam a necessidade de uma revisão abrangente no escopo, na metodologia e na tecnologia, a partir das dificuldades e demandas identificadas através da avaliação de implementação do AvançarJ na própria SEPLAG. Ademais, a observação da escassez de documentos que sistematizem a experiência e proporcionem uma análise mais detalhada dos órgãos externos à SEPLAG nos quais a ferramenta está sendo implementada, bem como dos critérios que delinham o sucesso ou fracasso da implementação, impõem desafios adicionais. Estes desafios não apenas suscitam interrogativas pertinentes à eficácia da ferramenta, mas também instigam considerações sobre as oportunidades de aperfeiçoamento que podem ser exploradas a médio e longo prazo.

Atualmente, a equipe do AvançarJ tem a sinalização de que a agenda de gestão por resultados é de interesse da atual gestão da SEPLAG e que será mantida. Nesse sentido, oferece um indicativo de janelas de oportunidade para o aperfeiçoamento da ferramenta. Até a conclusão do presente trabalho, o AvançarJ continua sendo uma ação não-orçamentária, gerenciada e aprimorada integralmente pela equipe interna da secretaria. Embora existam dúvidas sobre a permanência do nome do programa, os entrevistados afirmam que, no próximo ciclo, a equipe pretende avaliar quais ferramentas de gerenciamento de projetos podem ser incorporadas à metodologia com o objetivo de oferecer mais valor às equipes responsáveis pelos projetos.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. In **Revista de Administração Pública**. Ed. especial comemorativa. Rio de Janeiro: FGV, 2007. 67-86 p.

Águas do Rio completa um ano de concessão com ampliação da rede; especialista avalia promessas e desafios. **G1**, 2022. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/11/12/aguas-do-rio-completa-um-ano-de-concessao-com-ampliacao-da-rede-especialista-avalia-promessas-e-desafios.ghtml>>. Acesso em: 2 de out. de 2023.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington**: a Visão Neoliberal dos Problemas Latino-Americanos. In Paulo Nogueira Batista: Pensando o Brasil: ensaios e palestras. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. 115-162 p.

BRASIL, Câmara da Reforma do Estado, **Plano Diretor do Aparelho da Reforma do Estado**. Brasília, 1995.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 4 de out. 2023.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Programa da qualidade e participação na administração pública** / Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado: Brasília: MARE, 1997.

BRASIL. Ministério da Economia. **Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal (PNAGE)**. Brasília, 2020.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Carta de Brasília**. Brasília, 2009.

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Programa GESPÚBLICA - **Carta de Serviços ao Cidadão: Guia Metodológico**; Brasília; MP, SEGEP, 2014. Versão 3/2014. 14-17 p.

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA; **Cadernos GESPÚBLICA** – Documento de Referência - 2007 – Brasília: MP, GESPÚBLICA, SEGES, Versão 2 / 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In **Revista do Setor Público**. 1. ed. Brasília: ENAP, 1996. v. 120.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: ENAP, 1998. 365 p. ISBN 8573261145.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. In **Revista do Setor Público**. 4. ed. Brasília: ENAP, 1999. v. 120.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Do Estado patrimonial ao gerencial**. In Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), Brasil: Um Século de Transformações. S.Paulo: Cia. das Letras, 2001: 222-259.

CAMPELO, G. S. B. (2013). Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **Ciência & Trópico**, 34(2). Recuperado de: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/view/87>

CAVALCANTE, Pedro. **O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) à luz da literatura brasileira**. In CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; SILVA; Mauro Santos (coord.) Reformas do Estado no Brasil, trajetória, inovações e desafios. Rio de Janeiro: IPEA, 2020. Cap 1.

CEPIK, Marco; CANABARRO, Diego; POSSAMAI, Ana Júlia. **Governança de TI : transformando a administração pública no Brasil**. Porto Alegre : WS, 2010. p. [11]-35

CHAGAS, Rosiane. Gestão e efetividade do PNAGE: a experiência de modernização no estado de Sergipe em análise. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade** – v. 8, n. 1, p. 92-110, jan./abr. 2018 ISSN 2238-5320, UNEB, Salvador/BA

COELHO, Diogo; PACHECO, Marco Antonio. **Entrevista com os envolvidos na concepção do AvançarJ**. Rio de Janeiro, 10 de jul. 2023. Entrevista concedida a Miguel Fernandes.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003. ISBN 85-02-04077-4.

Conheça a Teoria da Mudança, ferramenta para avaliar o impacto social. **Pós PUCPR Digital**, 2023. Disponível em: <<https://posdigital.pucpr.br/blog/teoria-da-mudanca>>. Acesso em: 23 de nov. de 2023.

CORRÊA, Izabela Moreira. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, v 41, n 3, p 487-504, maio/jun. 2007.

COSTA JÚNIOR, Augusto César. **O Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e Distrito Federal (PNAGE) e seus resultados no Estado do Ceará**. 2014. 48f. Dissertação (Mestrado Profissional) - Programa de Pós Graduação em Economia, CAEN, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza-CE, 2014.

Curva S - Uma maneira eficiente de mostrar planejado x real do projeto. **Project Management Institute Minas Gerais**, 2020. Disponível em: <<https://pmimg.org.br/curva-s-uma-maneira-eficiente-de-mostrar-planejado-x-real-do-projeto/>>. Acesso em: 28 de jul. de 2023

DA COSTA, F. L. BASES TEÓRICAS E CONCEITUAIS DA REFORMA DOS ANOS 1990: CRÍTICA DO PARADIGMA GERENCIALISTA. **Revista Brasileira de Administração Política**, [S. l.], v. 2, n. 2, p. 79, 2016. Disponível em:

<https://periodicos.ufba.br/index.php/rebap/article/view/15503>. Acesso em: 26 jun. 2023.

DA COSTA, Frederico Lustosa. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 5, p. 829-874, set. /out. 2008.

DE PAULA, Ana Paula Paes. **Por uma nova gestão pública**: limites e possibilidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005. 201 p

DOS SANTOS, Ana Patrícia; LUZ, Cláudia Nolêto Maciel. Crise da Gestão Pública: o Gespública é a solução?. **Revista Humanidades e Inovação** v.7, n.16 - 2020

DRUCKER, Peter Ferdinand. **Prática da Administração de Empresas**. São Paulo: Livraria Pioneira, 1981.

DRUCKER, P. F. (2002). **Administrando para obter resultados**. Cengage Learning Editores.

FAORO, R. **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro**. 7. ed. Porto Alegre, Globo, 1987, 2v.

FREYRE, G. **Casa-grande & Senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal**. 43. ed. São Paulo: Global, 2003.

Garces, A., & Silveira, J. P. (2014). Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista Do Serviço Público**, 53(4), p. 53-77.

HOOD, Christopher. **The ‘new public management’ in the 1980s**: variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, v.20, n.2/3, p. 93-109, 1995.

JACQUINET, Marc. **O que é a “teoria da mudança”?**. Lisboa: Universidade Aberta, 2021.

MARINI, Caio. **Gestão Pública: o debate contemporâneo**. Salvador: Fundação Luís Eduardo Magalhães FLEM, 2003. 104p. (Cadernos FLEM, 7).

Martins, H. F., & Marini, C. **Guia de governança para resultados na administração pública**. Brasília: Enap, 2015.

MELLO, Celso. **Curso de direito administrativo**. 32^o edição. Imprensa: São Paulo, Malheiros, 2014.

NASSUNO, Marianne. **Gestão por resultados no Governo Federal Brasileiro: um breve histórico e perspectivas**. Imprensa: Brasília, Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2010. Referência: v. 3, n. 5, p. 139–149, 2011. Disponibilidade: [Rede Virtual de Bibliotecas](#)

Nunes, P. (2006). A Nova Gestão Pública e a Reforma Administrativa: Dealbar e Evolução de um Novo Ramo do Direito. *Journal of Business and Legal Sciences / Revista De Ciências Empresariais E Jurídicas*, (8), 7–36.
<https://doi.org/10.26537/rebules.v0i8.840>

OKR: o que é, como a metodologia pode ajudar sua empresa e exemplos para você implementar. **Resultados Digitais**, 2022. Disponível em: <<https://resultadosdigitais.com.br/marketing/o-que-okr/>> . Acesso em 17 de jul. de 2023.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologias e práticas**. São Paulo: Atlas, 2013.

Oliveira, K. P., Ckagnazaroff, I. B., & da Silveira, M. C. (2020). A carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental de Minas Gerais e os desafios de retenção: análise comparativa de 2009 e 2019. **Revista Do Serviço Público**, 71(4), 987-1022.

PGE. Procuradoria Geral do Rio de Janeiro. **Rio de Janeiro**, 2021. Disponível em: <[https://biblioteca.pge.rj.gov.br/bnportal/pt-BR/search?exp_default=\(LEG%2FTIPO%2BJUR%2FTIPO\)*](https://biblioteca.pge.rj.gov.br/bnportal/pt-BR/search?exp_default=(LEG%2FTIPO%2BJUR%2FTIPO)*)>. Acesso em 13 de jul. de 2023.

Quem somos. **Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão**, 2022. Disponível em: <<https://www.planejamento.rj.gov.br/quem-somos>>. Acesso em 13 de jul. de 2023.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 48.343, de 31 de janeiro de 2023**. Diário Oficial do Governo do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro.

RIO DE JANEIRO. **Plano Estratégico do Governo do Rio de Janeiro 2007-2010**. Rio de Janeiro, 2007.

Rio de Janeiro recebe US\$ 18 milhões do Banco Mundial para modernizar saúde, educação e gestão pública. **The World Bank**, 2010. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2010/08/26/brazil-performance-based-management-system-improve-public-administration-rio-de-janeiro-us18-million-world-bank-loan>>. Acesso em: 17 de jul. de 2023.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. In **Revista de Administração Pública**. 43. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2009. 347-369 p. v. 2.

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. **AvançaRJ**. Rio de Janeiro, 2023. Acesso em 23 de nov. de 2023.

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. **Balanço AvançaRJ 2022**. Rio de Janeiro, 2022.

Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC): o que são e para que servem?. **Blog Conexão Algar Telecom**, 2022. Disponível em: <<https://blog.algar telecom.com.br/inovacao/significado-de-tics-entenda-de-uma-vez-por-todas/>>. Acesso em: 01 de jun. de 2023.

Texto para discussão. **Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Brasília, 1990.

TINOCO, Vinícius. Rio de Janeiro: um Estado em busca da institucionalidade da sua administração pública. In **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**. 23. ed. ISSN: 2317-6539. Rio de Janeiro, 2022.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. v. 2. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.