

## **Gestão pública por resultados: a produtividade como nova forma de mensuração**

Fabíola Júlia Nogueira, Minako Nishida Tabata  
<sup>1</sup>Faculdade de Tecnologia de São Paulo – São Paulo – Brasil  
fabiolajulia@gmail.com, minakinho@hotmail.com

Márcia Ito<sup>1</sup>  
Laboratório de Pesquisa em Ciência de Serviços/Centro Paula Souza– São Paulo  
– Brasil  
marcia.ito@centropaulasouza.sp.gov.br

**Resumo** – Nos últimos anos a sociedade brasileira vem exigindo um Estado eficiente e eficaz e, com a aprovação da Lei da Responsabilidade Fiscal, que determina gastos públicos planejados, com estabelecimento de limites para gastos com pessoal, muitas instituições públicas foram obrigadas a adotar a gestão pública por resultados. Então, em 2003 o Estado de Minas Gerais implantou um projeto para a reforma de sua gestão e em 2005, o governo Federal regulamentou o Programa Nacional de Gestão Pública, visando o atendimento ao cidadão, os resultados, a avaliação de desempenho e a produtividade dos servidores públicos e das instituições públicas. O tema foi objeto de pesquisa no Tribunal de Justiça de São Paulo e no Instituto Nacional do Seguro Social.

**Palavras-chave:** Gestão Pública por resultados, avaliação por desempenho, produtividade, motivação.

**Abstract** - In recent years, due to demand of the Brazilian society an efficient and effective state and with the approval of the Lei da Responsabilidade Fiscal, which determines planned public spending, restriction on pay-roll, many public institutions were prised to use the result-based public management. So, since 2003 the state of Minas Gerais has implemented a project for reform of their management and in 2005, the Federal government regulates the Programa Nacional de Gestão Pública, aiming at serving the citizen, the results, evaluation of performance and productivity of public servants and the federal, state or municipal public institutions. The subject was object of research in the Tribunal de Justiça of São Paulo and in the Instituto Nacional do Seguro Social.

**Key-Words:** Result-based public management, appraisal, productivity, motivation.

### **Introdução**

Com as novas exigências do cidadão, que atualmente tem um maior conhecimento dos seus direitos, a administração pública passou por uma grande reformulação, visando primordialmente melhorar o atendimento aos usuários.

O surgimento e a expansão dos chamados gestores públicos corresponde a uma nova mentalidade dentro da realidade administrativa, novos papéis e inéditas posições funcionais dos atores envolvidos.

E nessa nova realidade, onde os servidores são tão exigidos e ao mesmo tempo monitorados, tem-se o surgimento da gestão pública por produtividade, tendo como base o foco nas atividades, seu quantitativo e como criar um indicativo justo para realidades muitas vezes tão diferentes.

O novo modelo criado ainda está no início de sua implantação, mas já mostra resultados diferenciados, que devem ser analisados com cautela para não criar conclusões distorcidas.

## **Referencial Teórico**

Um aspecto positivo da Constituição Federal de 1988 é que passou-se a exigir concurso público para entrada no serviço público; como ponto negativo tem-se que a estabilidade do funcionário é adquirida quase automaticamente a partir da sua contratação. [1]

Quanto ao poder político, que no decorrer da história brasileira ora centralizou-se na figura do monarca, ora descentralizou-se pelo interesse dos governantes, descentralizou-se novamente para os estados da federação e os municípios, permitindo que tivessem autonomia para realizar gastos despreocupadamente, pois a responsabilidade final das dívidas era da União. [1] [6]

Como manifestação de repúdio da sociedade brasileira a esse tipo de administração dos recursos públicos, bem assim ao descompromissos com os resultados e à despreocupação no trato com os itens públicos é sancionado o Decreto Lei 101/2000, conhecido como Lei da Responsabilidade Fiscal (LRF). Seu objetivo é estabelecer as regras de finanças públicas a serem seguidas pelos governos federal, estadual e municipal, para gerir de forma responsável os tributos arrecadados pelo Estado brasileiro e o seu orçamento, adotando-se ações planejadas e transparentes e projetos cuja execução não apresente riscos demasiados e tenham a preocupação de não endividar o órgão administrado. [7] [8]

Para tanto, cria normas para que o balanço patrimonial da União, dos Estados e dos Municípios, seja submetido à população, estabelece a cobrança rigorosa de todos os tributos ou, em caso de anistia, remissão, diminuição da alíquota ou modificação da base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, avaliar o impacto nas finanças e estar acompanhada de medidas de compensação da verba que não se arrecada. [8]

Quanto às despesas com pessoal, a Lei prescreve o percentual do orçamento que cada ente da federação pode destinar para tal fim: na União, 50% da receita; nos Estados e Municípios, 60%. Estipula-se também a porcentagem que cabe a cada um dos poderes públicos e no caso de exceder 95% do limite estabelecido, há sanções, como a perda do direito de criar cargos, empregos, função ou contratar hora extra. [8]

Pode-se notar que a Lei da Responsabilidade Fiscal impõe muita austeridade ao gestor do orçamento e patrimônio públicos e, considerando-se que a carga tributária brasileira representou 37,37% do PIB nacional em 2005, um índice já bastante elevado, há restrições quanto a aumentá-la ainda mais. Logo, mesmo havendo a necessidade de manter ou aumentar os gastos públicos em alguns setores como a educação, seguridade e segurança pública, não há alternativa senão gerir a empresa pública utilizando seus recursos com parcimônia e, apesar disso, aumentar os serviços oferecidos e melhorar os

resultados efetivos prestados aos cidadãos. [9][10]

A implantação do governo eletrônico facilitou a organização das informações, houve a possibilidade de reduzir os custos governamentais e aumentar a sua transparência, bem como permitiu a adoção de mecanismos para melhor cumprir a obrigatoriedade de prestação de contas dos atos administrativos e ainda possibilitou a avaliação da satisfação do cidadão-cliente. [11]

Porém, verifica-se que essa avaliação deixa de constatar a efetividade da organização. Mede-se a produção, verificando-se a rapidez com que um número de pessoas é atendido, a quantidade de serviços que foram oferecidos, com que rapidez ou que proporção da demanda é absorvida num determinado período. Mas uma grande produção não significa garantia de resultados positivos. [2]

Isso ocorre porque avaliar resultados no governo é muito difícil, ao contrário da empresa privada, cuja mensuração do lucro é uma operação mais simples. [2]

Deve-se frisar que, tão importante quanto avaliar a eficiência das ações de uma organização, é analisar a efetividade, ou seja, a obtenção do resultado esperado. [2]

Demonstrou-se por pesquisa que da produtividade total da empresa, apenas 20% depende do desenvolvimento tecnológico e o restante sujeita-se ao desempenho do trabalhador e, do desempenho total do trabalhador, apenas 30% depende de sua aptidão e conhecimento técnico, e os outros 70% dependem de sua motivação, deve-se destacar a extrema importância da motivação do profissional para qualquer organização que pretende obter resultados. [3]

Em 1959 o psicólogo Frederick Herzberg cria a Teoria dos Dois Fatores, segundo a qual a maior motivação do homem está no trabalho, onde é influenciado pelos fatores motivadores e higiênicos. Os primeiros causam satisfação ou motivação, mas sua falta não causa necessariamente insatisfação ou desmotivação. Os higiênicos não causam necessariamente satisfação no trabalho, mas sua ausência causa insatisfação. [3]

Assim sendo, uma boa supervisão não é necessariamente um fator motivador, mas uma má supervisão pode criar insatisfação no trabalhador. Logo, é preciso cuidar para não desmotivar o trabalhador com ambientes inadequados, condições e políticas impróprias. E a relação de respeito e dignidade é especialmente importante neste país, pois o brasileiro possui forte influência da cultura latina e carrega a emoção na sua relação com o emprego e na vida social. [3] [4]

A motivação de um funcionário pode ser estimulada mediante a delegação de trabalhos que permitam atingir os objetivos pessoais do funcionário, assim como pela execução de atividades que auxiliem o empregado a se sentir realizado ou que aumentem sua auto-estima, como ficar responsável por atividades para os quais possua habilidade e competência para executar e ainda mediante recompensas, como dinheiro, elogios ou promoções. [3]

Um dos grandes exemplos da gestão por resultados no país é o Estado de Minas Gerais, que a partir de 2003, iniciou uma reforma na sua gestão para sanar seu grave quadro fiscal, cuja folha de pagamento consumia 74% da receita, ultrapassando em 14% o limite imposto pela LRF, que já estava em vigor. Ademais, a maioria dos seus servidores ativos tinham funções fixas, estava desmotivada, estagnada ou com baixa capacidade resolutiva e a única variação de remuneração se dava pela concessão de adicionais de tempo de serviço, que por si só provocava um crescimento vegetativo significativo da folha de

pagamento. [12] [8]

Para tanto, o Estado mineiro passou por uma reengenharia na sua administração mediante o planejamento estratégico combinado com o ciclo orçamentário, negociando tais ações com o Legislativo, pois que o orçamento é submetido à Assembléia Legislativa, em cumprimento à LRF. [5]

Assim, foi instituída a avaliação de desempenho para reconhecer e recompensar o servidor que efetivamente contribui para a produção de resultados para a sociedade mineira, contemplados com gratificações e também passou-se a identificar e dar apoio e aperfeiçoamento aos servidores com desempenho insuficiente e, em caso de desinteresse, promove-se a sua exclusão do serviço público. [5]

Os resultados alcançados na dimensão ajuste à realidade, já eram mensuráveis no 1º semestre de 2003. Estes resultados possibilitaram a construção de uma agenda de desenvolvimento para o Estado, que representa o início das atividades na dimensão planejamento, e de uma agenda de inovações institucionais. [13]

Por outro lado, em 2005, foi aprovado o Decreto 5378/2005, pelo qual o governo Federal regulamentou o Programa Nacional de Gestão Pública, conhecido como GesPública, com a finalidade de melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e aumenta a competitividade do País, formulando e implementando medidas integradas em agenda de transformações da gestão, necessárias à promoção dos resultados preconizados no plano plurianual, à consolidação da administração pública profissional voltada ao interesse do cidadão e à aplicação de instrumentos e abordagens gerenciais. [14]

O artigo 37 da Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988 diz que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” e é esse o princípio seguido pelo GesPública para obter a excelência na gestão. [14] [15]

## **Metodologia**

Os dados relativos à pesquisa de campo foram coletados no período de 23/03/2009 a 25/05/2009 e os recursos financeiros necessários abrangeram gastos com xerox dos questionários, canetas e com locomoção.

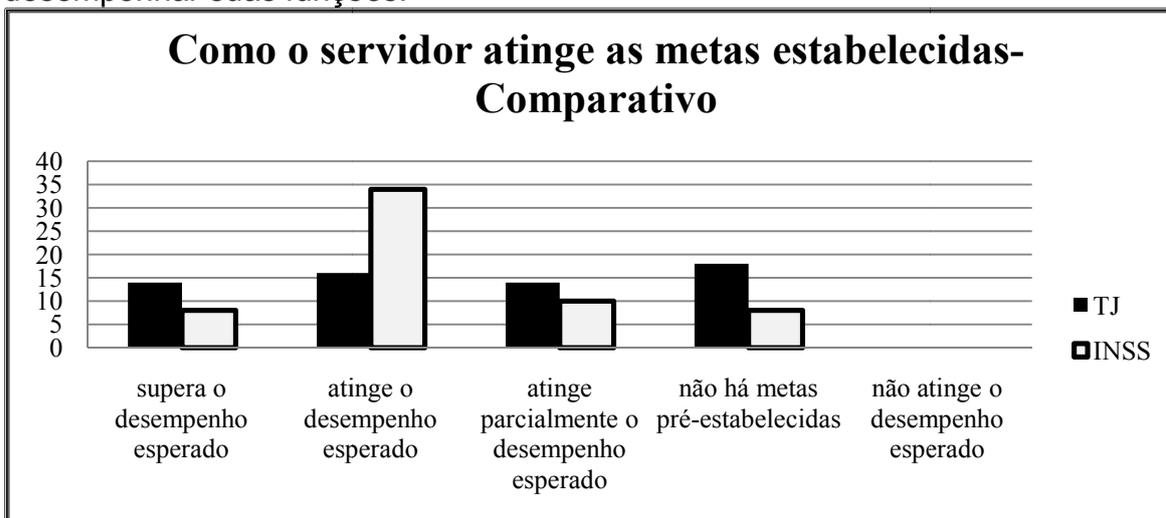
Apesar dos intensos esforços empregados na entrega e recolhimento dos questionários, o retorno foi aquém das expectativas. Conseguiram-se 62 questionários respondidos pelos funcionários do TJSP, que ainda não adotou a gestão por resultados e no INSS, que instituiu o programa de gratificação por desempenho há pouco mais de um ano, foram obtidas 70 respostas, dos quais 60 relativos a servidores comuns e 10 respondidos por ocupantes de cargo de chefia.

Optou-se pela amostragem não probabilista qualitativa na pesquisa de campo, pois além de não possuir dados cadastrais dos servidores dos órgãos para se conseguir uma amostragem aleatória, tal procedimento acarretaria enormes dificuldades de acesso aos funcionários escolhidos.

## **Resultados**

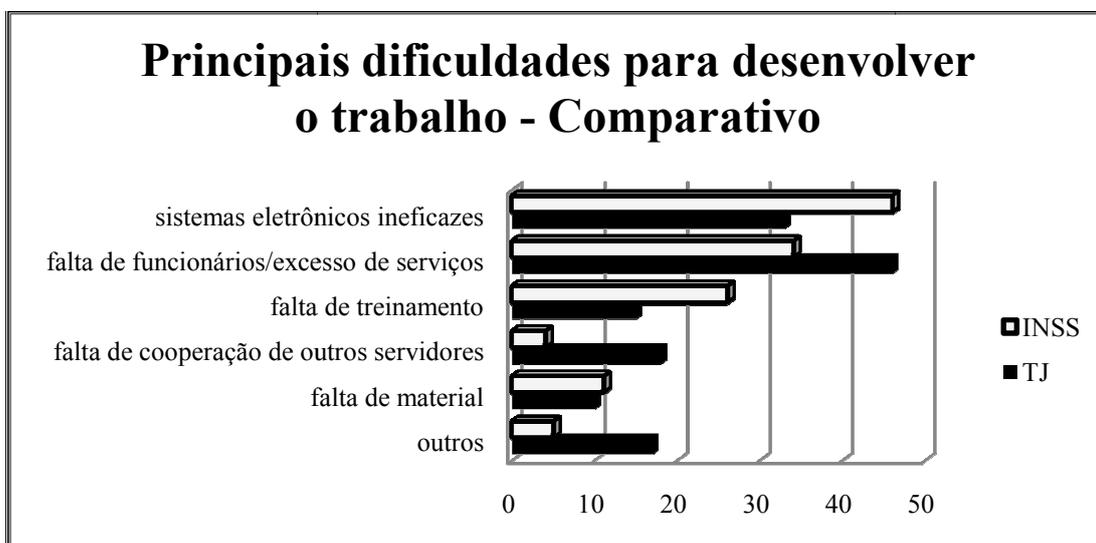
O gráfico 1.1 demonstra como os servidores atingem as metas

estabelecidas. No TJ as opiniões não divergem muito, mas a maioria afirma que não há metas estabelecidas, já no INSS uma pequena parte afirma isso, a maioria indica que atinge o desempenho esperado, o que confirma como a mentalidade dos servidores que já trabalham com avaliação de desempenho converge sempre para o alcance das metas e objetivos. Deve-se considerar que em razão do TJ não ter adotado a gestão por resultados, o questionário apresentados a seus funcionários inclui a opção acerca do funcionário estabelecer metas para si e conseguir ou não cumpri-las e tais alternativas foram assinaladas por 15 dos funcionários pesquisados, o que pode indicar o comprometimento genuíno em desempenhar suas funções.



**Gráfico 1.1 – Comparativo das opiniões dos servidores do TJ e INSS sobre de que forma ocorre o alcance das metas**

Tanto os funcionários do TJ como do INSS, apontam em sua maioria os mesmos dois itens quando questionados sobre as dificuldades para desenvolver o trabalho, o que mostra que o problema não é só de uma Autarquia, mas sim do serviço público como um todo. Cabe ressaltar que os servidores do TJ citam como terceiro item falta de cooperação dos servidores, porém para os servidores do INSS este item é o menos citado, o que possivelmente demonstra que o ambiente profissional no INSS é melhor do que o do Tribunal. Os resultados comparativos são demonstrados no gráfico 1.2.



**Gráfico 1.2 – Comparativo das principais dificuldades para desenvolver o trabalho,**

### apontadas pelos servidores do TJ e INSS

O gráfico 1.3 evidencia se os servidores pretendem ou não seguir carreira no órgão que estão atualmente. No TJ a maioria pretende ficar até se aposentar já no INSS, a maioria permanece até passar em outro concurso. Esse fator pode ser influenciado por dois motivos, no INSS a média de idade obtida foi extremamente baixa, o que indica que os servidores são jovens já no TJ tem-se uma média mais alta bem como um tempo de serviço mais elevado, o que leva o funcionário a querer ficar até se aposentar, pois falta pouco tempo.

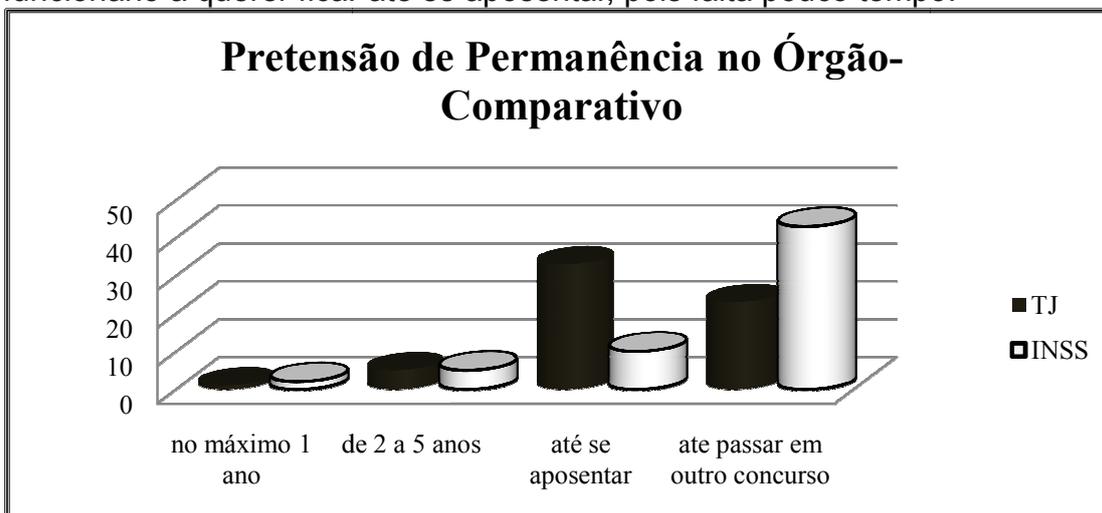


Gráfico 1.3 – Comparativo da pretensão de permanência no Órgão dos servidores do INSS e TJ ao ter o serviço questionado

Como já citado anteriormente, existe a tendência dos servidores do INSS serem mais novos, enquanto no TJ há uma mescla de idades. O gráfico 1.4 mostra a diferença das idades encontradas, sendo que no INSS a maior concentração está entre 21 e 29 anos e no TJ de 30 a 45 anos.

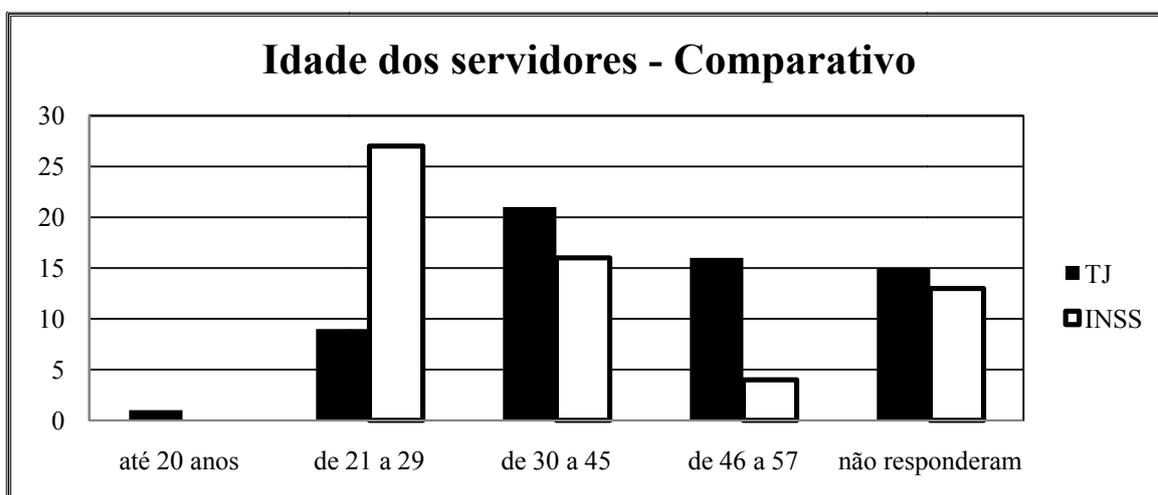
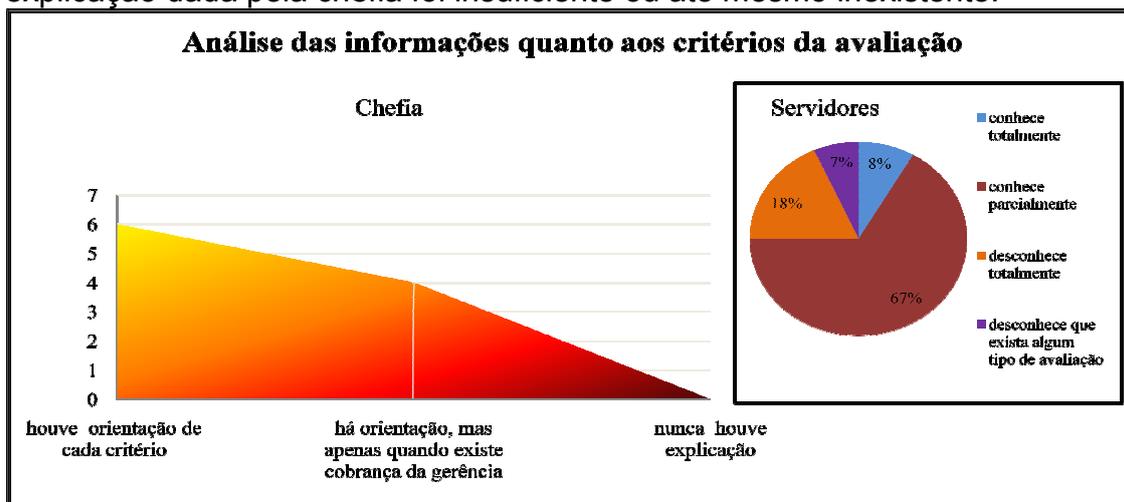


Gráfico 1.4 – Comparativo entre as idades dos servidores pesquisados do INSS e TJ

O gráfico 1.5 compara as opiniões de servidores e chefia quanto aos critérios da avaliação. No gráfico correspondente aos supervisores todos afirmam que houve orientação para os servidores, porém no gráfico dos funcionários 18 % afirma que desconhece totalmente e a maioria só tem um conhecimento parcial das informações. Através dessas respostas é possível afirmar que ou os servidores que desconhecem não entenderam o explicado pela chefia, ou a

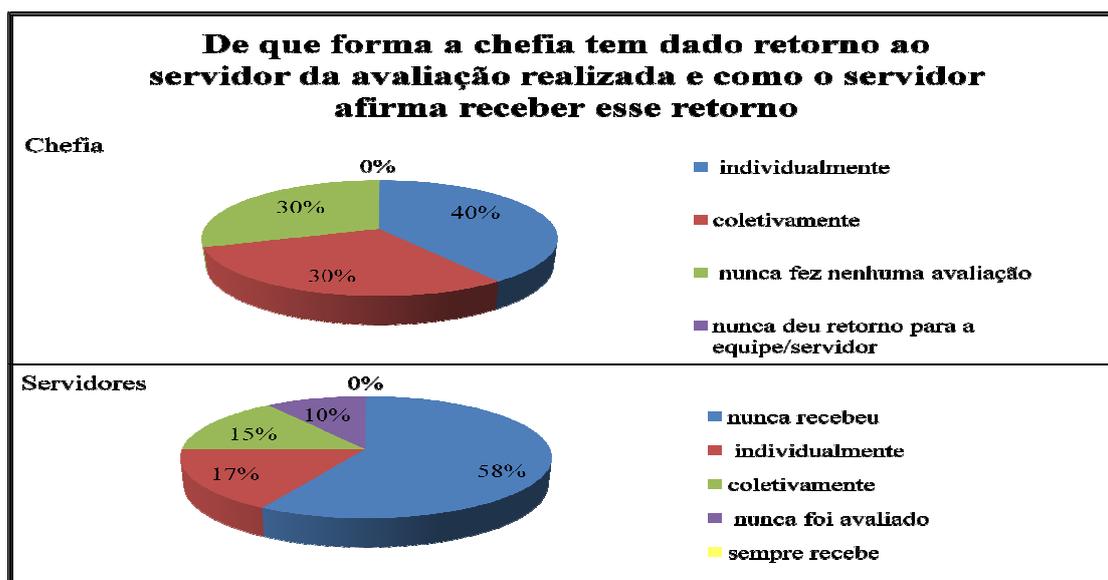
explicação dada pela chefia foi insuficiente ou até mesmo inexistente.



**Gráfico 1.5 – Análise das informações quanto aos critérios de avaliação (comparativo)**

O gráfico 1.6 faz menção ao processo de feed-back da avaliação de desempenho ou qualquer outro tipo de avaliação que tem como objetivo a troca de informações e posterior melhoria do que foi identificado como problema. A maioria dos servidores afirma que nunca recebeu nenhum tipo de retorno porém a opção “nunca deu retorno para equipe/servidor” não foi assinalada por nenhum dos líderes entrevistados. É importante citar que dos 10 servidores com carga de chefia pesquisados, 3 responderam nunca ter realizado avaliação. Considerando que para cada 6 servidores existe um chefe, pois foram 60 servidores pesquisados e 10 supervisores, aproximadamente 18 servidores poderiam ter assinalado que nunca receberam feed-back, porém essa opção teve 35 respostas, quase o dobro do esperado.

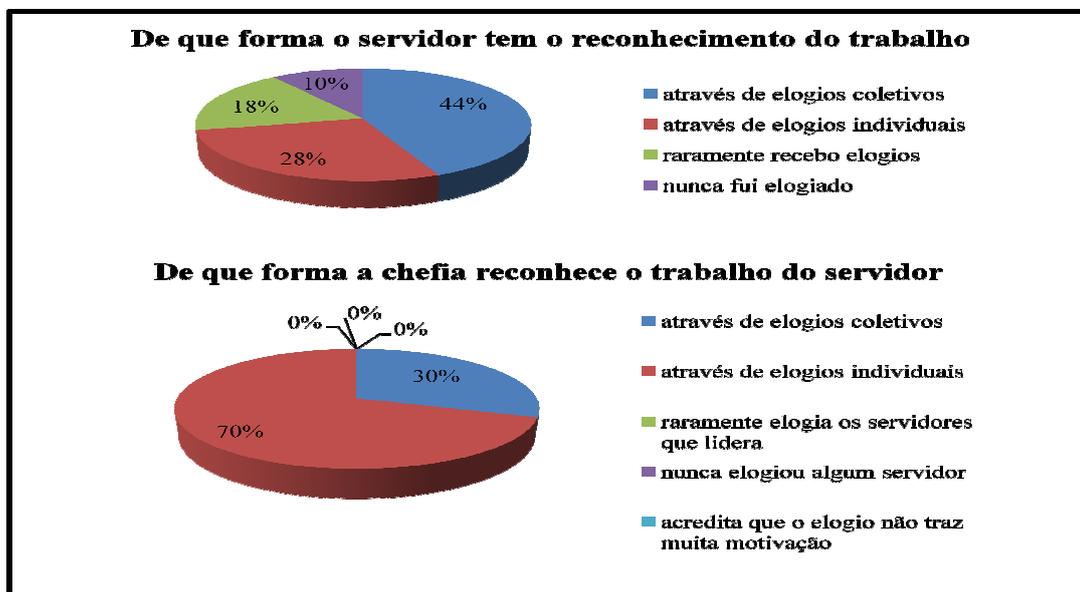
Dessa forma, é preciso rever de que forma os chefes estão falando com os servidores e até mesmo se existe realmente um retorno dessa avaliação, pois isso é um fator primordial para o aumento da motivação do servidor.



**Gráfico 1.6 – Comparativo das respostas sobre a forma com que a chefia dá o retorno de avaliação realizada e como o servidor afirma receber esse retorno**

Quando questionados sobre elogios, a maioria dos servidores assinala que

recebe coletivamente enquanto em sua maioria a chefia responde que faz elogios individuais. A pesquisa ainda indica que 10% dos servidores nunca recebeu um elogio e outros 18% raramente são elogiados, porém a opção que afirmava nunca ter elogiado algum servidor, não foi assinalada por nenhum dos supervisores pesquisados, conforme mostra o gráfico 1.7.



**Gráfico 1.7 – Comparativo sobre a forma com que a chefia faz elogio com a forma assinalada pelo servidor**

## Conclusão

Pelos resultados obtidos na pesquisa, bem assim pela análise, pode-se verificar que grande parte dos servidores empenha-se em exercer bem suas funções, mas pode ser melhorado ainda mais, por meio de incentivos que os instiguem a enfrentar novos e bons desafios, com muitos benefícios, tanto para o Estado quanto para o cidadão, quer seja ele servidor público ou o cliente dos serviços públicos.

Ainda através da análise da pesquisa, é possível verificar que muito servidores ainda relutam em aceitar a mensuração por produtividade, isso acontece com mais frequência com os servidores que possuem maior tempo de serviço e idade, uma vez que fazem a execução das tarefas há muito tempo e muitas vezes acreditam que não exista possibilidade de melhorar o que fazem.

Pode-se dizer que os esforços dispensados para o início da implantação começam a render os primeiros resultados, reconhecidos tanto pelos servidores como pelos cidadãos. Com certeza o serviço público se comparado ao de alguns anos atrás teve melhoras significativas.

O período de mudanças é um tempo tumultuoso, onde o velho convive com o novo e muitas pessoas ainda insistem em ignorar a transformação a ser realizada. Os tempos mudaram e a nova era anuncia uma nova mentalidade: os gestores públicos precisam melhorar a produtividade e a efetividade das organizações, mas em razão das limitações financeiras impostas pela LRF, não é possível solucionar o problema pela simples contratação de mais mão-de-obra. Logo, faz-se necessário estimular o capital humano da organização a querer

produzir, fazer com que saiba produzir e ter meios para produzir por meio, entre outros, da adoção de políticas de incentivos motivacionais dos servidores, e a pesquisa permitiu obter dados, embora qualitativos, do ânimo dos servidores nos órgãos pesquisados. Ainda há um bom caminho a percorrer, mas é inegável que o trajeto até aqui percorrido merece suas glórias e até mesmo críticas, porém não deixa de ter a sua importância.

## **Agradecimentos**

Agradecemos as chefias do INSS e do Tribunal de Justiça por permitirem a aplicação da pesquisa e a todos os servidores que responderam os questionários.

## **Referências**

### **Livros e Teses**

[1] Bresser Pereira, L.C. (1998) *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP.

[2] Osborne, D., Gaebler, T. (1994) *Reinventando o governo*. Como o espírito público está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicações.

[3] Marras, J.P. (2000) *Administração de recursos humanos: do operacional ao estratégico*. 3. São Paulo: Futura.

[4] Araujo, L.C.G. (2001) *Organização, sistemas e métodos e as modernas ferramentas da gestão organizacional*. São Paulo: Atlas.

[5] Vilhena, R...[et al.]. (2006) *O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

### **Internet**

[6] Faoro, R. (2001) *Os donos do poder: Formação do patronato político brasileiro*. 3. [S.l.]: Globo. Disponível em: <<http://www.scribd.com/doc/8641192/Raymundo-Faoro-Os-Donos-Do-Poder>>. Acesso em: 24 fev. 2009.

[7] Saddy A. (2002) Lei de responsabilidade fiscal e democratização da gestão pública. *Jus navigandi*, [S.l.] Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4006>>. Acesso em: 13 abr. 2009.

[8] Brasil. LC 101/2000, Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LCP/Lcp101.htm>>. Acesso em: 19 abr. 2009.

[9] Estudos Tributários 15, *Carga Tributária no Brasil 2005*. Brasília. agosto de 2006 Receita Federal Coordenação-Geral de Política Tributária. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/EstudoTributario/cargafiscal/CTB2005.p>>

df.>. Acesso em 21 abr. 2009.

[10] Afonso, J.R.R. (2002?) *Responsabilidade fiscal*. primeiros e próximos passos. [S.l] Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/clientes/federativo/bf\\_bancos/e0002109.pdf](http://www.bndes.gov.br/clientes/federativo/bf_bancos/e0002109.pdf)>. Acesso em 21 abr.2009.

[11] Abrucio, F.L. (2007) *Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas*. *RAP*, v. 41, Rio de Janeiro. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122007000700005&script=sci\\_arttext&tlng=enesja.org](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122007000700005&script=sci_arttext&tlng=enesja.org)>. Acesso em: 25 abr. 2009. *Revista de Administração Pública*

[12] Choque de gestão - Resenha Choque de Gestão em Minas Gerais. Desenvolvido por Vinícius de Carvalho Araújo. Disponível em <[www.professorvinicius.com.br/resenhas/imgs/choquedegestao.pdf](http://www.professorvinicius.com.br/resenhas/imgs/choquedegestao.pdf)>. Acesso em 10 mai. 2009.

[13] O governo Matricial em minas Gerais: implantando o choque de gestão. (2004) Madri: Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública. <[www.clad.org.ve/fulltext/0049619.pdf](http://www.clad.org.ve/fulltext/0049619.pdf)>. Acesso em 18 mai. 2009.

[14] Gespublica – Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização. Desenvolvido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Apresenta a Estrutura do Programa. Disponível em <<http://gespublica.gov.br>>. Acesso em 26 abr.2009.

[15] Brasil. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em 26 abr.2009.

## **Contato**

Fabíola Júlia Nogueira, técnico do seguro social do Instituto Nacional do Seguro Social. Graduanda do Curso de Automação de Escritórios e Secretariado da Faculdade de Tecnologia de São Paulo. E-mail:fabiolajulia@gmail.com

Minako Nishida Tabata, escrevente técnico judiciário do Tribunal de Justiça de São Paulo. Graduanda do Curso de Automação de Escritórios e Secretariado da Faculdade de Tecnologia de São Paulo. E-mail: minakinho@hotmail.com