

1 INTRODUÇÃO

Este artigo busca sintetizar um conceito de governança para resultados a partir da perspectiva da nova governança pública. O termo “governança” alcançou a condição de um “conceito mágico”, na expressão de Pollitt e Hupe (2011): palavra sedutora que evoca uma alta capacidade de resolver problemas, dissemina-se rápido e resulta em usos múltiplos e indiscriminados. A elasticidade conceitual de “governança” tornou-se um problema, com uma grande proliferação de vários tipos de governança gerando uma imensa confusão semântica e conceitual. No mais das vezes, governança aparece como sinônimo contemporâneo de gestão ou de governar aplicado a muitos possíveis objetos (empresas, governos, organizações, políticas), com (ou sem) critérios ou condições (que frequentemente caracterizam uma alegada “boa governança”).

Uma tentativa de depuração do campo semântico e conceitual para se chegar à “governança para resultados” pressupõe a existência de distintos eixos de significação no vasto emaranhado da “governança”.

Um primeiro eixo de significação provém da governança corporativa. Um segundo eixo coloca a governança no sentido político-institucional, de qualidades e capacidades institucionais para o “bom governo”. Um terceiro eixo refere-se à “governança pública” como um paradigma de administração pública (Aguilar, 2006) ou como um “regime de implementação de políticas e prestação de serviços públicos” (Osborne, 2010).

Estes eixos possuem diferenciações de significado, mas podem compartilhar algum chão em comum, relacionado ao processo de tomada de decisão e implementação de algo. Com efeito, nos três eixos de significação governança aparece como condução de empresas (e outros tipos de organizações), condução de países e condução do trato de problemas públicos complexos.

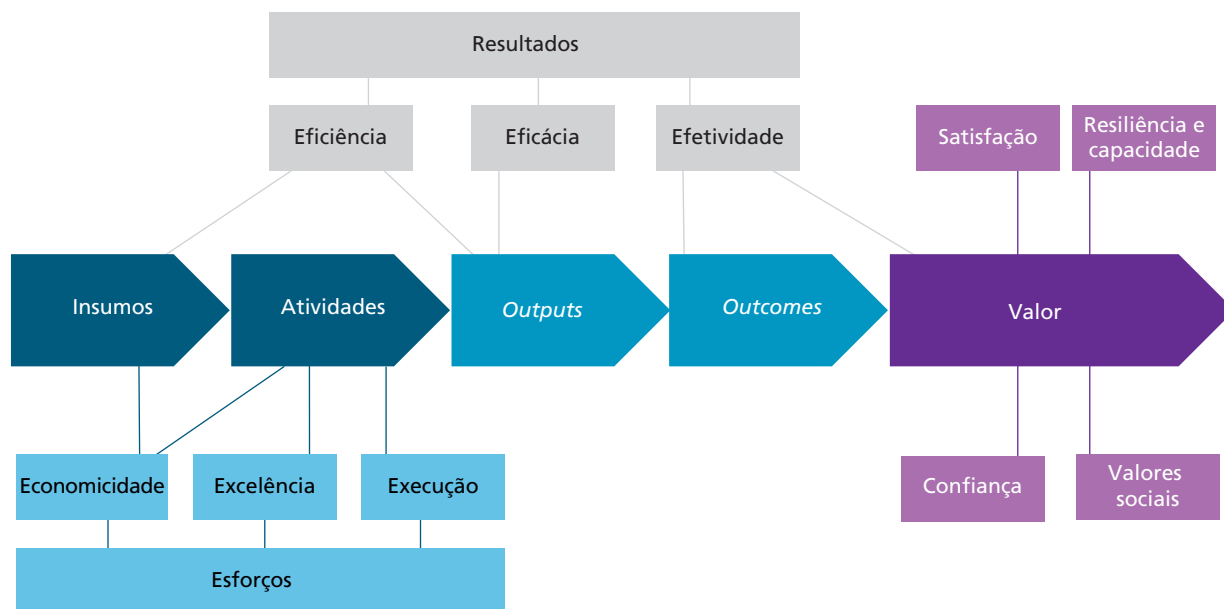
Visando sintetizar um conceito de governança para resultados, este artigo está organizado em outras seis seções, que buscam tratar da expansão do conceito de desempenho; do desempenho satisfatório e seus determinantes; da gestão do desempenho e sua evolução em governança para resultados; de modelos multidimensionais de governança para resultados; de requisitos, barreiras e limitações da governança para resultados; e do futuro da governança para resultados.

2 A EXPANSÃO DO CONCEITO DE DESEMPENHO

Entende-se que desempenho é ação para o alcance de resultados e geração de valor público. O conceito tem expandido nesta direção: esforços, resultados e valor público (Andrews *et al.*, 2010; Brewer, 2006; Kelly e Swindell, 2002). Cada uma destas dimensões revela aspectos fundamentais do conceito de desempenho, conforme ilustradas na figura 1. Esta multiplicidade de dimensões gera um “caleidoscópio do desempenho” (Walker, Boyne e Brewer, 2010, p. 271).

1. Professor extracurricular da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e consultor em gestão pública.

FIGURA 1
Expansão do conceito de desempenho: múltiplas dimensões (esforços, resultados, valor)



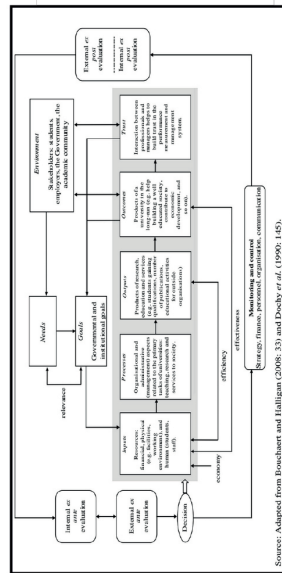
Elaboração do autor.

Esta forma de ver o desempenho como um fluxo que vai dos insumos até o valor público baseia-se na ideia de cadeia de valor. Sob esta ótica, desempenho é essencialmente um processo de geração de valor.

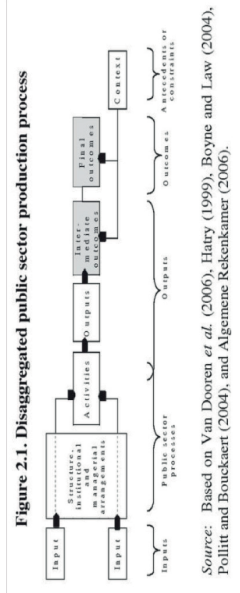
Esta forma de ver o desempenho também reflete uma lógica de produção de serviços e políticas públicas em que os produtos podem ser bens e serviços, tangíveis ou intangíveis. Em princípio, esta lógica de produção pressupõe uma sequência linear de ações relativamente programáveis, com fatores determináveis de causa e efeito e, em alguma boa extensão, controláveis. Duas considerações amenizam a utilização de lógicas funcionais lineares para servirem de leito para um conceito de desempenho. Primeiro, é forçoso reconhecer a dimensão do contexto e considerá-lo complexo, no sentido de plural, multidimensional e dinâmico. Logo, o que quer que venha a se estabelecer com um fluxo de desempenho é sensível ao contexto e instável. Segundo, é necessário que se sobreponha à lógica da produção uma lógica de criação em que acontecimentos inesperados podem emergir em vários sentidos (iterações e explorações) e alterar o curso do desempenho.

A figura 2 apresenta um conjunto de esquemas de representação do conceito de desempenho que se apoiam na lógica de produção.

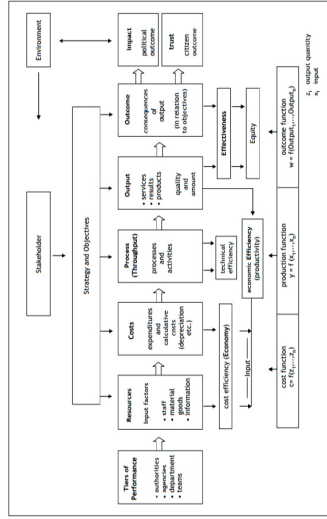
FIGURA 2
Exemplos de modelos lógicos de desempenho



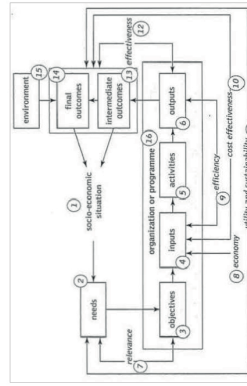
Fonte: Melo, Sarrico e Radnor, 2008.



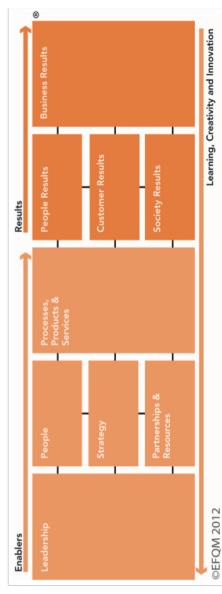
Source: Based on Van Dooren et al. (2006), Hairy (1999), Boyne and Law (2004), Pollitt and Bouckaert (2004), and Algemene Rekenkamer (2006).



Hijgers, D. (2010). Management by Performance – Evolution, Current Development and Challenges of Public Performance Management, International Journal of Business Research, Vol. 10, No. 4, 5, 40-55.



Fonte: Bourckaert e Halligan. The production model of performance, 2008



EFQM 2012 EU-wide Common Assessment Framework and hence the European Public Service Awards

Elaboração do autor.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

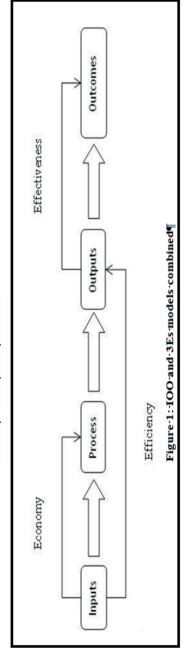


Figure 1: 100 and 3Es models combined

Fonte: Gomes, Martins e Figueiredo, 2010. Adaptado de Boyne, 2002.

3 DESEMPENHO SATISFATÓRIO E DETERMINANTES

O desempenho ótimo é uma situação hipotética em que uma atuação gera valor público de forma efetiva, eficaz, eficiente, executando as ações de forma excelente e econômica. Em princípio, há precedências entre todas estas dimensões e suas subdimensões. A maior importância se dá da direita (jusante) para a esquerda (montante) da cadeia de valor: valor, efetividade, eficácia, eficiência, execução, excelência, economicidade, competências. O que se quer alcançar é a geração de valor público, ou seja, todo um conjunto de impactos, produtos e esforços que satisfaçam as expectativas dos beneficiários, promovendo confiança e resiliência em linha com os valores sociais.

O desempenho ótimo é uma condição idealizada muito difícil de ser alcançada em situações concretas; a realidade mostra que o usual é a falha de desempenho. Por esta razão é importante reconhecer que o desempenho subótimo, aquele que falha em uma ou outra dimensão, pode ser satisfatório no sentido de representar o melhor possível face a determinadas circunstâncias. Por exemplo, atuações que pecam em termos de economicidade e eficiência, mas geram resultados eficazes e efetivos que satisfazem seus beneficiários. Por outro lado, atuações econômicas, eficientes e inefetivas, que não geram valor público, não valem para nada. Mas é preciso ter muito cuidado com estas considerações, porque isto não pode permitir um afrouxamento de rigor em relação à economicidade e à eficiência.

Em todo caso, a busca de padrões satisfatórios de desempenho, no sentido atribuído por Simon (1956), requer uma gestão do desempenho. Isto é necessário porque, primeiro, raramente há um entendimento amplo a respeito do que é desempenho, tanto de forma conceitual quanto no que se refere ao desempenho de uma atuação salientando seus diferentes determinantes. (Kaplan e Norton, 2001; Blake e Mouton, 1964; Fiedler, 1967; Vroom e Yetton, 1973; Lorsch, 1974; Mintzberg, 1979; Davenport, 1993; PMI, 2018; Armstrong, 2015; Purcell *et al.*, 2009; Melville, Kraemer e Gurbaxani, 2004; Young, 2003). Boa parte das organizações tende a favorecer a dimensão dos esforços em detrimento de uma visão mais ampla, que inclua resultados e valor. Uma evidência disto são os relatórios de prestação de contas de órgãos e entidade de governo, que se referem, quase que exclusivamente, com raras exceções, a esforços empreendidos.

4 DA GESTÃO DO DESEMPENHO E PARA O DESEMPENHO À GOVERNANÇA PARA RESULTADOS

Uma parcela significativa da literatura sobre *performance management* trata predominantemente da mensuração, em sentido amplo (Talbot, 2010). Há a presunção de que o processo de gestão está bem estabelecido, de modo que a mensuração sistemática fará toda a diferença. O argumento desenvolvido aqui é que a governança para resultados é justamente a integração entre um ciclo de gestão orientado para resultados e uma sistemática de mensuração.

Segundo Van Dooren, Bouckaert e Halligan (2010, p. 30-31, tradução do autor), *performance management* “é um tipo de gestão que incorpora e usa informação sobre desempenho para a tomada de decisão. (...) incorporação é a integração da informação sobre o desempenho nos ciclos de política pública e de gestão (...)”.²

Esta definição revela pelo menos duas camadas: a gestão de uma atuação (*policy and management cycles*), aqui denominada gestão para o desempenho; e a geração e a incorporação de informações sobre o desempenho da atuação, aqui denominada gestão do desempenho. A primeira camada, gestão para o

2. “Is a type of management that incorporates and uses performance information for decision-making. (...) incorporation is about integrating performance information into policy and management cycles (...)” (Van Dooren, Bouckaert e Halligan, 2010, p. 30-31).

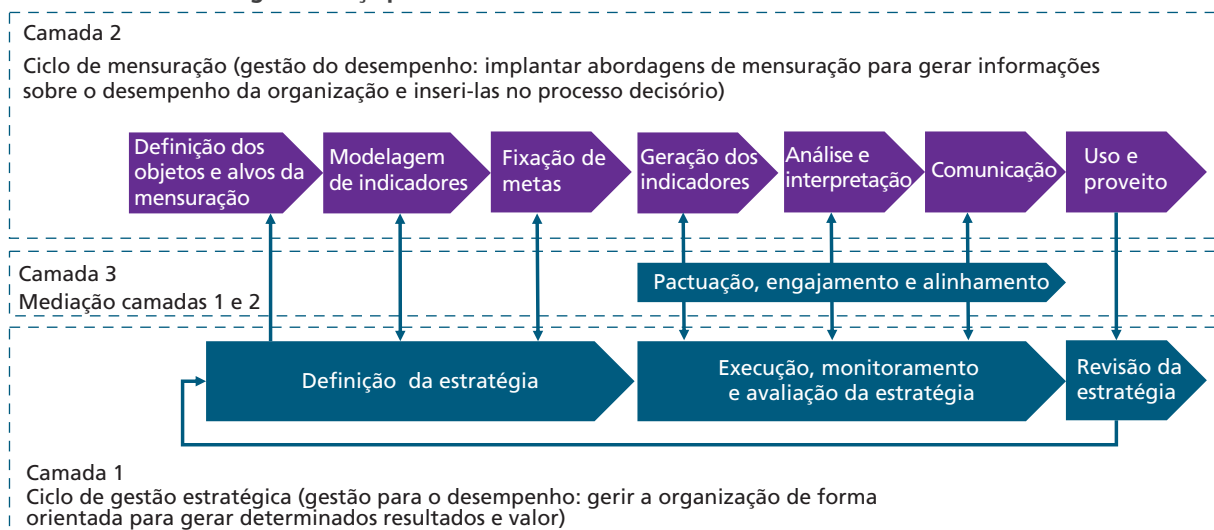
desempenho, confunde-se com o processo de gestão estratégica, que implica gestão dos determinantes do desempenho de forma orientada para resultados.

A segunda camada, gestão do desempenho, refere-se à mensuração, envolvendo a geração de indicadores, a fixação de metas, a difusão dos resultados, os ajustes e os aprendizados decorrentes.

Tomando como base esta diferenciação, a figura 3 ilustra as duas camadas aludidas, acrescida de uma terceira camada, que se refere a ações de mediação entre as duas primeiras, por meio de pactuação do desempenho, engajamento e alinhamentos organizacionais – em linha com o componente alinhamento da gestão matricial para resultados (Martins e Marini, 2010).

Nesta perspectiva, governança para resultados é a integração da gestão para o desempenho com gestão do desempenho com mediadores.

FIGURA 3
As camadas da governança para resultados



Elaboração do autor.

5 REGIMES E MODELOS DE GOVERNANÇA PARA RESULTADOS

Segundo Talbot (2010), há distintas formas de se implantar a governança para resultados, por meio de distintos regimes (contratuais; capacitantes; competitivos; e voz e escolha).

Em linha com o fato de o conceito de desempenho comportar múltiplas dimensões, aspectos e determinantes, é que há uma tendência de ampliação da abrangência e da profundidade de regimes e modelos multidimensionais de governança para resultados.

Maior abrangência significa construir um modelo que, de alguma forma, gerencie todo o espectro da cadeia de valor: competências, insumos, atividades, produtos, impactos, valor. Maior profundidade significa atuar de forma integrada em distintos níveis: sociedade/cidadãos; governos (inclusive do ponto de vista interfederativo); setores/domínios de políticas públicas; redes; organizações; unidades; equipes; indivíduos. Nesse contexto de complexidade, a questão do foco está mais no que e em como tratar cada dimensão do que focar apenas uma (por exemplo, gerir apenas os esforços). No que se refere aos níveis, pelo fato de ser muito complexo e difícil, um modelo profundo, multinível, de gestão do

desempenho, que trate do indivíduo ao governo como um todo, o essencial é que não se percam as conexões e as integrações com níveis acima e abaixo.

6 OS LIMITES DA GOVERNANÇA PARA RESULTADOS

A questão essencial é o que funciona em experiências e modelos multidimensionais de governança para resultados, quais são as limitações e como mitigá-las.

É forçoso reconhecer que há muitas abordagens e muitos governos, organizações e pessoas que desenvolvem modelos de governança para resultados de forma reducionista. A pergunta sobre a eficácia e a efetividade da governança para resultados não possui uma resposta científica: estudos indicam o que funciona e o que não funciona, e sob que condições e determinantes (Boyne *et al.*, 2006). Há uma grande predominância de estudos que se baseiam em experiências reducionistas. Há também uma tendência de se sobrevalorizar a dimensão simbólica da gestão do desempenho. O corpo de conhecimentos sobre governança para resultados é mais experiencial e propositivo/normativo, e sofre de um *consilience deficit disorder*; não há grandes teorias com ampla generalização (Talbot, 2010). A conclusão de que governança para resultados pode dar certo advém mais do saber experiencial de profissionais que já lidaram com o tema.

Destacam-se quatro principais categorias de limitações da governança para resultados, relacionadas: a peculiaridades do domínio público; à mensuração e à pactuação; ao uso e à apropriação das informações sobre desempenho; e questões relativas à implementação.

O domínio público é diferenciado em relação ao privado. Suas fronteiras são amplas, tênues e movediças nos meandros de redes multi e pluri-institucionais de governança. Há, em arranjos governamentais, múltiplos “principais”, autoridades setoriais, centro de governo, parlamento, órgãos de controle. Prevaecem múltiplos objetivos: políticos, técnicos, simbólicos – tais como, por exemplo, efeito demonstração, ou aparência de práticas de gestão do desempenho sem mudança de comportamento e com decisões tomadas com base em informações de má qualidade (Van Dooren, Bouckaert e Halligan, 2010).

A mensuração e a pactuação padecem de muitas limitações técnicas e metodológicas dos indicadores, incluindo-se os efeitos e as “doenças” da medição, as dificuldades e as limitações das métricas de valores e o efeito miopia, no qual o curto prazo captura a visão de longo prazo (Bouckaert e Balk, 1991). Há também disfunções, tais como o *gaming* (OECD, 2009), uma condição crítica altamente correlacionada ao comportamento oportunista e interesseiro de partes pactuadas. Bevan e Hood (2006) definem estes principais tipos de *gaming*: subestimação de metas; foco na proximidade da meta, nas metas mais alcançáveis, em detrimento de outras; manipulação de medidas/indicadores (inflar, deflar, poluir artificialmente; agregações e desagregações para ocultar/revelar algo) (Bouckaert e Balk, 1991); e manipulação da atuação com foco apenas nas áreas mensuradas, em detrimento de outras, com negligência do que não é mensurado. Também pode haver situações nas quais pressões por *outputs* geram distorções na seleção de *inputs*; e complacência, com predominância do desempenho adequado em vez da excelência (Behn e Kant, 1999; Grizzle e Pettijohn, 2002; Van Dooren, Bouckaert e Halligan, 2010).

O uso e a apropriação das informações sobre desempenho também sofrem limitações. Por um lado, a falta de visibilidade decorre da usual desatenção política e do baixo envolvimento da sociedade. Por outro lado, sistemas de mensuração rígidos e excessivos levam à paralisia (Mayne, 2007; Bouckaert e Balk, 1991; Smith, 1995).

Entre as limitações relacionadas à implementação, sobressaem os jogos de poder que frequentemente geram disputas sobre autonomia e a fragmentação da responsabilidade de implementação (Trivedi, 2018).

Estas limitações podem e devem, de variadas formas, ser tratadas na construção de um modelo de governança para resultados.

7 O FUTURO DA GOVERNANÇA PARA RESULTADOS

Van Dooren, Bouckaert e Halligan (2010) argumentam que o futuro da governança para resultados requererá maior agilidade para lidar com a complexidade; maior proximidade da ação; inserção na dimensão política; fortalecimento da base factual em evidências e fatos para estruturar o debate político; envolvimento de mais atores; ampliação do aprendizado a partir de múltiplas perspectivas analíticas; enfrentamento da controvérsia e ambiguidade; e uma cuidadosa argumentação de causas, consequências e prioridades.

É fundamental que os implementadores da governança para resultados deem-se conta das condições e das limitações que circundam qualquer experiência de governança para resultados e busquem mitigá-las na fase de concepção dos modelos.

Também é fundamental que se amplie e intensifique a pesquisa sobre o tema da governança para resultados, a partir de um mapeamento e de uma melhor sistematização conceitual e metodológica; da adoção de métodos mistos (quantitativos e qualitativos), novos métodos (Hicklin, 2010); da construção de novas e grandes bases de dados para geração de algoritmos de desempenho, por meio de redes neurais e outras ferramentas analíticas avançadas de *data science*; e da integração com processos de intervenção mediante o uso de métodos participativos e transformacionais, principalmente para geração de instrumentos e ferramentas aplicadas de governança para resultados.

REFERÊNCIAS

- AGUILAR, L. F. V. **Gobernanza y gestión pública**. México: FCE, 2006.
- ANDREWS, R. *et al.* Assessing organizational performance: exploring differences between internal and external measures. **International Public Management Journal**, v. 13, n. 2, p. 105-129, 2010.
- ARMSTRONG, M. **Armstrong's handbook of reward management practice: improving performance through reward**. 5th ed. London: Kogan Page, 2015.
- BEHN, R. D.; KANT, P. A. Strategies for avoiding the pitfalls of performance contracting. **Public Productivity and Management Review**, v. 22, n. 4, p. 470-489, 1999.
- BEVAN, G.; HOOD, C. What's measured is what matters: targets and gaming in the British health care sector. **Public Administration**, v. 84, p. 517- 538, 2006.
- BLAKE, R.; MOUTON, J. **The managerial grid: the key to leadership excellence**. Houston: Gulf Publishing Co, 1964.
- BOUCKAERT, G.; BALK, W. Public productivity measurement: diseases and cures. **Public Productivity and Management Review**, v. 15, n. 2, p. 229-235, 1991.

BOYNE, G. *et al.* (Eds.). **Public service performance**: perspectives on measurement and management. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

BREWER, G. A. All measures of performance are subjective: more evidence on US federal agencies. *In*: BOYNE, G. *et al.* (Eds.). **Public service performance**: perspectives on measurement and management. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

DAVENPORT, T. **Process innovation**: reengineering work through information technology. Harvard: Harvard Business Press, 1993.

FIEDLER, F. E. **A theory of leadership effectiveness**. McGraw-Hill: Harper and Row Publishers Inc, 1967.

GRIZZLE, G. A.; PETTIJOHN, C. D. Implementing performance based budgeting: a system dynamics perspective. **Public Administration Review**, v. 62, p. 51-62, 2002.

HICKLIN, A. Methods. *In*: WALKER, R.; BOYNE, G.; BREWER, G. (Eds.). **Public management and performance**: research directions. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **The strategy-focused organization**. Boston: Harvard Business School Press, 2001.

KELLY, J. M.; SWINDELL, D. A multiple-indicator approach to municipal service evaluation: correlating performance measurement and citizen satisfaction across jurisdictions. **Public Administration Review**, v. 62, n. 4, p. 610-620, 2002.

LORSCH, J. W. Book review: leadership and decision-making by Vroom and Yetton. **MIT Sloan Management Review**, v. 15, n. 3, p. 100-102, 1974.

MARTINS, H.; MARINI, C. **Um guia de governança para resultados na administração pública**. Brasília: Publix, 2010.

MAYNE, J. Challenges and lessons in implementing results-based management. **Evaluation**, v. 13, p. 87-109, 2007.

MELVILLE, N.; KRAEMER, K.; GURBAXANI, V. Information technology and organizational performance: an integrative model of it business value. **MIS Quarterly**, v. 28, n. 2, p. 283-322, 2004.

MINTZBERG, H. **The structuring of organizations**: a synthesis of the research. New Jersey: Prentice-Hall Inc, 1979.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Measuring government activity**. Paris: OECD, 2009.

OSBORNE, S. **The new public governance?** Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. London: Routledge, 2010.

PMI – PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. **A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide)**. 6th ed. [s.l.]: PMI, 2018.

POLLITT, C.; HUPE, P. Talking about government: the role of magic concepts. **Public Administration Review**, v. 13, n. 5, p. 641-658, 2011.

PURCELL, J. *et al.* **People management and performance**. London: Routledge, 2009.

SIMON, H. A. Rational choice and the structure of the environment. **Psychological Review**, v. 63, n. 2, p. 129-138, 1956.

SMITH, P. On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. **International Journal of Public Administration**, v. 18, p. 277-310, 1995.

TALBOT, C. **Theories of performance organizational and service improvement in the public domain**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

TRIVEDI, P. **Barriers to improving government performance**. Washington: Aspa, 2018.

VAN DOOREN, W.; BOUCKAERT, G.; HALLIGAN, J. **Performance management in the public sector**. London: Routledge, 2010.

VROOM, V. H.; YETTON, P. W. **Leadership and decision-making**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1973.

WALKER, R.; BOYNE, G.; BREWER, G. **Public management and performance: research directions**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

YOUNG, R. **Performance-based budget systems**. Los Angeles: USC Institute for Public Service and Policy Research, 2003. p. 11-24. (Public Policy and Practice).