

**CARLOS ALBERTO COUTO DA SILVA JUNIOR**

**GESTÃO PARA RESULTADOS NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO DO  
ESTADO DO RIO DE JANEIRO: UM ESTUDO DE CASO SOBRE O MODELO  
IMPLEMENTADO NO INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA**

**ÁREA TEMÁTICA: GESTÃO POR RESULTADOS, MONITORAMENTO E  
AVALIAÇÃO**

**Rio de Janeiro**

**2014**

## Resumo e Palavras-Chave

Carlos Alberto Couto da Silva Junior<sup>1</sup>

**Resumo:** Ao considerarmos que Instituições Públicas, principalmente na última década, têm promovido tentativas de substituir o modelo de gestão burocrático pelo modelo de gestão gerencial, este artigo busca apresentar a percepção de autores com relação ao papel e a importância que a Gestão por Resultados, o Monitoramento e a Avaliação de Desempenho possuem no aprimoramento, coerência e efetividade institucional. Os resultados desta pesquisa buscam estabelecer relações de causa-e-efeito entre o modelo de gestão adotado e a eficácia de seu processo para a estratégia organizacional, pretendendo, desta forma, contribuir para a melhoria dos serviços públicos prestados à sociedade. A metodologia adotada é a da pesquisa descritiva, aplicando-se os procedimentos de pesquisa documental e de estudo de caso do modelo de acordo de resultados - via Contrato de Gestão – implementado pelo Instituto Estadual do Ambiente - RJ, utilizando-se de seus resultados alcançados e de suas deficiências verificadas.

**Palavras Chave:** Modelos de Gestão Pública; Mudança Organizacional; Gestão por Resultados; Monitoramento e Avaliação de Desempenho.

---

<sup>1</sup>Servidor Estadual ocupante do cargo Analista Administrativo no Instituto Estadual do Ambiente (INEA). Bacharel em Administração pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e Especialista em Administração Pública pelo Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ). [carloscoutojr@yahoo.com.br](mailto:carloscoutojr@yahoo.com.br)

## **1. Introdução**

No âmbito Nacional, o ciclo de desenvolvimento social e econômico obtido pelo Brasil, nesta última década, proporcionou a combinação entre crescimento econômico, elevação da renda e ampliação das oportunidades de emprego e de acesso à educação.

Nesse contexto, o fortalecimento do Estado consiste num dos pilares para a ampliação e melhoria de acesso aos serviços públicos pela sociedade, o que requer o desempenho do papel de indutor e promotor de mudanças conjunturais por meio da adoção de políticas públicas. Todavia, a adoção das políticas públicas deve ser norteadas pela alocação equânime, integrada e eficiente dos recursos, portanto, torna-se indispensável prover o Estado de instrumentos que objetivem a busca contínua pela eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas e do gasto público.

No Estado do Rio de Janeiro, o cenário social, cultural, econômico e ambiental se destaca por sua diversificação e riqueza, apoiado por um surto de crescimento econômico, impulsionado, principalmente, pela indústria do petróleo e pela atração de empreendimentos de grande porte do ramo siderúrgico, portuário e turístico.

Contudo, tal cenário econômico exerceu grande pressão sobre recursos naturais estaduais, o que demandou, por parte do poder público, a adoção de políticas públicas que objetivassem a sustentabilidade ambiental no desenvolvimento econômico; o fomento e assistência às ações de ampliação da infraestrutura de tratamento de esgoto e de disposição de resíduos sólidos; a prevenção e controle de inundações; a revitalização e conservação de lagoas e baías; a preservação da biodiversidade; o ordenamento do uso dos recursos ambientais; o controle da poluição; a modernização do licenciamento e da fiscalização ambiental; além do fomento à informação, a educação ambiental e a gestão transparente e participativa.

Desta forma, a Instituição, seus processos organizacionais e seus integrantes foram diretamente impactados por esse cenário e pela sociedade, como um todo, dada a complexidade do sistema sob o qual está inserida e face à sua constante transformação.

Portanto, foi imposto ao Estado e, conseqüentemente, aos seus governantes e gestores a necessidade de atendimento às suas múltiplas demandas, o que exigiu uma quebra de paradigma que envolveu um processo de mudança organizacional com o intuito de promover à substituição do modelo de gestão pública burocrática – orientada para o controle – pelo modelo de gestão pública gerencial – orientada para o resultado.

Para tanto, o Governo do Estado do Rio de Janeiro, como forma de reverter o seu quadro de degradação da Gestão Pública que se revelava, à época, como deficiente, desarticulada e de baixa qualidade, desde 2007, caminhou no sentido de promover uma melhoria profunda e contínua em sua forma de atuação, em sua estrutura organizacional e, principalmente, em sua gestão, por meio de práticas que objetivaram a Reconstrução da Administração Pública: a) a renovação, qualificação e maior profissionalização de seus quadros funcionais; e b) a fusão de órgãos, o realinhamento estratégico e o acordo de resultados.

## **2. O Caso do Instituto Estadual do Ambiente – RJ**

Diante disto, como desdobramentos dessas ações de reestruturação do Estado, em 12 de janeiro de 2009, por meio da lei Estadual nº 5.101, o Governo instituiu o Instituto Estadual do Ambiente – INEA, com o objetivo de modernizar o setor público ambiental, cujo modelo de gestão perdurava por mais de 30 (trinta) anos, que se revelava como decadente e obsoleto, sobretudo em seus processos de trabalho e de gestão de pessoas, desta forma, apresentava desempenho incompatível com os novos desafios que se apresentavam em razão do desenvolvimento socioambiental e das aspirações da sociedade fluminense.

O Instituto Estadual do Ambiente – INEA foi criado na forma de uma autarquia especial responsável por executar as políticas estaduais de meio ambiente, de recursos hídricos e de recursos florestais e adveio da fusão de três

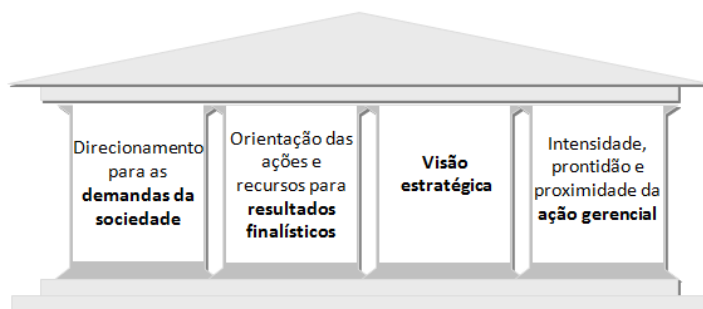
Fundações Estaduais (FEEMA, SERLA e IEF), cada qual com a sua cultura organizacional, razão pela qual se fez necessário à adoção de uma gestão orientada para resultados e que promovesse o alinhamento entre os objetivos estratégicos do INEA e os objetivos governamentais, o que se demonstrou um desafio para todos os envolvidos nesse processo de mudança organizacional.

A partir do apoio técnico e consultivo da Fundação Getúlio Vargas – FGV, o INEA iniciou o processo de discussão a respeito da regulamentação da Lei de sua criação, que culminou com a edição do Decreto Estadual nº 41.628, em 2009. Nesse momento, iniciou-se um longo ciclo de parceria técnica entre estas duas instituições, que resultou na adoção de diversas ações estruturantes e que proporcionou ao INEA celebrar seu primeiro Contrato de Gestão em 2012.

Portanto, quando, em 12 de janeiro de 2009, o Instituto Estadual do Ambiente – INEA deu início as suas atividades, já contava com um Plano Estratégico previamente definido, que proporcionou a Instituição elevar seu nível de desempenho nas atividades-fim.

O INEA optou por utilizar para a construção do plano estratégico a metodologia da Gestão Estratégica Orientada por Resultados – GEOR, que possui como principal objetivo produzir, medir e comunicar resultados de interesse para a sociedade, de modo a proporcionar maior seletividade e integração das ações, concentração de esforços, clareza, transparência e visibilidade de resultados.

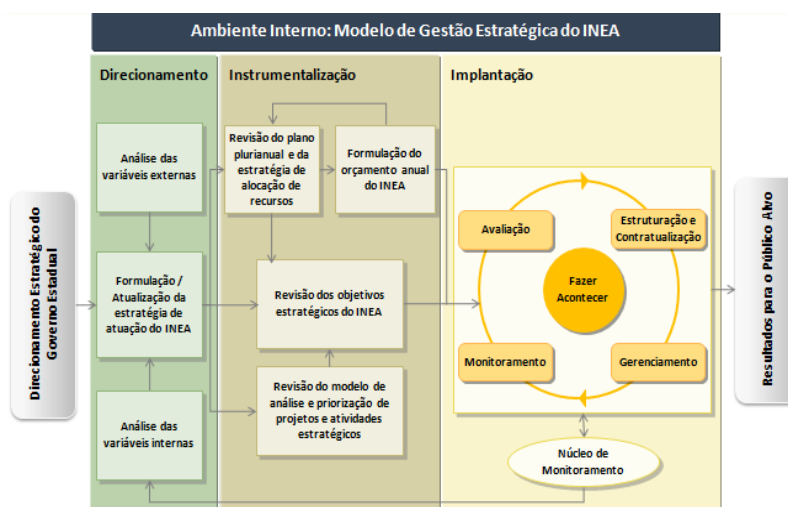
Este modelo de gestão foi estruturado com base em 4 (quatro) pilares, conforme figura a seguir:



A sua estruturação teve por escopo o planejamento e a organização de seu planejamento estratégico, em sintonia com a sociedade e parceiros, mediante a

integração de recursos e atividades necessários à obtenção dos resultados planejados. Portanto, tratou-se de um processo bastante dinâmico, de aproximações sucessivas, à medida que envolveu aprofundamentos progressivos e negociações em vários níveis e com vários atores.

O modelo de Gestão Estratégica Orientada por Resultados – GEOR possui como processo de trabalho o direcionamento, a instrumentalização e a implantação, conforme demonstrado na figura a seguir:

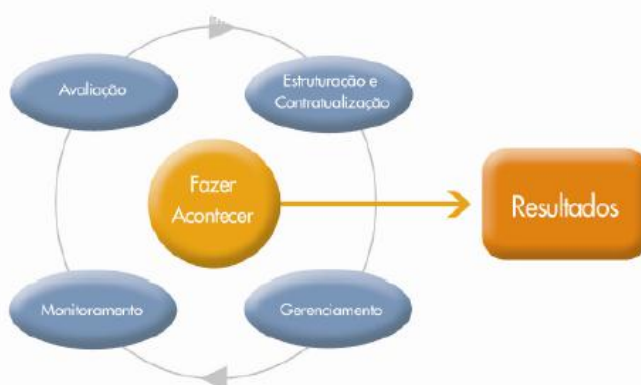


A etapa do direcionamento estratégico teve como principal objetivo a definição no âmbito do Governo Estadual das orientações estratégicas para a consecução da gestão ambiental, por meio dos seguintes instrumentos: pesquisa qualitativa junto aos representantes do Governo e da Sociedade; e a análise de documentos, dados e informações.

A etapa da instrumentalização teve como principal objetivo organizar a Instituição para transformar o direcionamento estratégico em resultados concretos, além de selecionar os projetos e atividades que irão fazer acontecer os objetivos do Plano Plurianual, por meio dos seguintes instrumentos: Análise, Priorização e Seleção de Projetos Estratégicos e Propostas de Projetos Estratégicos; Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA); e Ferramentas de controle e análise da execução orçamentária.

A etapa da implantação teve como principal objetivo produzir, medir e comunicar resultados de interesse da sociedade, por meio do seguinte instrumento: projetos e atividades, fundamentados na metodologia GEOR – Gestão Estratégica Orientada para Resultados.

A metodologia da Gestão Estratégica Orientada para Resultados – GEOR, para a formulação do Planejamento Estratégico, compreende um ciclo 4 (quatro) etapas para a seleção e gestão de projetos e atividades orientados para resultados, conforme apresentado na figura a seguir:



- Estruturação e Contratualização – etapa na qual se planeja e organiza a execução da atividade e/ou projeto como uma iniciativa singular; e se pactuam resultados, responsabilidades e recursos com as partes envolvidas.
- Gerenciamento – etapa na qual se transforma as intenções e ações planejadas e pactuadas em resultados reais.
- Monitoramento – etapa na qual se provoca decisões em tempo hábil para assegurar a implementação da atividade e/ou projeto e para o alcance dos resultados planejados.
- Avaliação – etapa na qual se promove a aferição e interpretação periódica dos resultados pactuados, com foco na indicação de medidas corretivas ou preventivas e na aprendizagem sistemática da organização, do gerente e dos parceiros.

Ao final desse processo, a partir da definição de seu Plano Estratégico, o INEA teve explícito o cenário do ambiente o qual estava inserido e o detalhamento dos direcionadores estratégicos, que podem ser entendidos como

os desejos e anseios da alta direção da Instituição que nortearam toda a sua ação organizacional nestes primeiros cinco exercícios, tais como: missão, visão, valores, mapa estratégico, objetivos estratégicos e metas setoriais.

A Missão Organizacional representa a razão da existência de uma Instituição, a finalidade ou motivo pela qual a mesma foi criada e para qual propósito.

### **MISSÃO**

Proteger, conservar e recuperar o meio ambiente do Estado do Rio de Janeiro para promover o desenvolvimento sustentável.

A Visão Organizacional representa a imagem que a Instituição tem a respeito de si mesma no futuro e representa o ato de ver a si própria no espaço e no tempo, estando mais voltada para aquilo que ela pretende ser do que como ela realmente é.

### **VISÃO**

Ser um órgão gestor ambiental de referência, exercendo um papel estratégico na agenda de desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro, com quadro funcional qualificado e valorizado, credibilidade e atuação descentralizada.

Os Valores Organizacionais representam as crenças, atitudes e conceitos que ajudam a determinar o comportamento individual e decorrem de certas pressuposições básicas que funcionam como o núcleo da cultura organizacional e essência da filosofia na Instituição, provocando uma forte tendência à conformidade nas pessoas, além de direção, integridade e autodisciplina entre as pessoas.

### **VALORES**

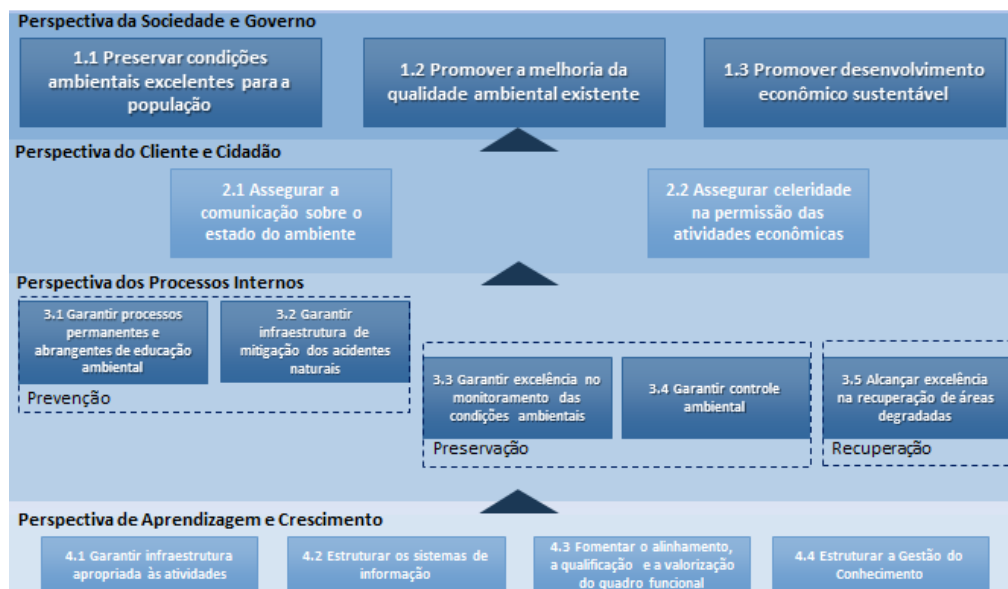
Ética, Valorização do Servidor, Integração, Efetividade, Transparência e Respeito à Sociedade.

O Objetivo Estratégico pode ser entendido por um resultado desejado que se pretenda alcançar dentro de um determinado período de tempo. Pode ser apresentado mediante um Mapa Estratégico, que consiste em uma representação gráfica dentro do conceito do “*balanced scorecard*” (BSC), sendo desenhado a partir da missão e visão e, sob a forma de diagrama, dispõe os objetivos estratégicos segundo as perspectivas da sociedade e governo, do cliente e/ou



beneficiário, dos processos internos e da aprendizagem e crescimento, o que permite a análise das relações de causa e efeito entre si.

### OBJETIVOS ESTRATÉGICOS



No entanto, a partir da instalação efetiva do INEA, em janeiro de 2009, ocorreram intensas transformações em seu quadro de gestores, em seus processos de trabalho e em sua carteira de projetos e atividades que integravam o Plano Estratégico inicialmente desenhado.

Por essa razão, em julho de 2009, com o apoio técnico e consultivo da Macroplan – Prospectiva, Estratégia & Gestão, o INEA, sob uma forma mais realística de sua forma de atuação, deu continuidade ao seu processo de Planejamento Estratégico por meio da seleção de suas atividades prioritárias e da instituição de uma nova carteira de projetos estratégicos.

Até este momento, a ideia de Gestão por Resultados estava restrita ao seu nível gerencial, ainda assim de forma muito tênue, cética e com baixa expectativa com relação à efetivação deste instrumento, o que, por conseguinte, inviabilizava a disseminação deste conceito no nível operacional.

Diante deste cenário, o Instituto, novamente com o apoio técnico e consultivo da Fundação Getúlio Vargas, retomou o processo de planejamento estratégico com a adoção dos seguintes passos:

- 1) o gerenciamento e monitoramento intensivo dos projetos estratégicos e das atividades prioritárias;
- 2) o mapeamento de seus 32 principais processos de trabalho;
- 3) o treinamento de todo o corpo funcional (cerca de 1.050 servidores) em trabalho de equipe por meio da realização de: 30 oficinas de sensibilização para o nível operacional (900 servidores) e 12 oficinas de sensibilização para o nível tático e estratégico (150 servidores); e
- 4) a capacitação de todo o corpo gerencial em gestão de equipes e de projetos, por meio da realização de 8 oficinas de desenvolvimento gerencial e 4 oficinas de avaliação de desempenho.

Complementarmente, foram realizadas reuniões gerenciais, oficinas técnicas, visitas de orientação e treinamentos diversos sobre planejamento, estruturação de equipes e as formas de se obter o resultado esperado. Paralelamente, promoveram-se adequações na estrutura organizacional, a instituição do regimento interno, a melhoria de seus procedimentos e atividades, a estruturação do Portal e Intranet do INEA, dentre outras ações.

Tais ações culminaram com a aprovação do Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos do INEA, por força da Lei Estadual nº6.101 de 2011, que em seu artigo 13 instituiu a Gratificação de Desempenho Institucional, a qual se fundamenta no alcance dos resultados institucionais e por equipes do INEA, como forma de promover uma cultura orientada em planejar, monitorar e avaliar os resultados das atividades desenvolvidas, de modo a fortalecer e valorizar seu quadro de pessoal e, por conseguinte, prestar melhores serviços à sociedade.

A promulgação desta Lei Estadual fundamentou a celebração de Contratos de Gestão entre o Instituto Estadual do Ambiente – INEA e a Secretaria do Ambiente do Governo do Estado do Rio de Janeiro – SEA, o qual estabeleceu compromissos e especificou resultados institucionais e por equipes.

Com a celebração do Contrato de Gestão, o INEA ordenou as suas ações estratégicas, as linhas de atuação, os indicadores de desempenho e as metas estratégicas necessárias ao alcance dos compromissos e resultados acordados.

A definição dessas ações estratégicas, indicadores de desempenho e metas estratégicas foram construídas de forma participativa e com a co-responsabilidade de seus gestores, com o enfoque no atendimento, de forma efetiva, das demandas da sociedade, além de oferecer cada vez mais serviços de qualidade para a população. Este processo de planejamento apoiou-se na contribuição de seu quadro técnico e gerencial e culminou em reuniões de planejamento com a alta administração.

A instituição dos indicadores institucionais e estratégicos e dos indicadores de desempenho por equipes do INEA deram-se a partir: do levantamento das expectativas dos Dirigentes em relação ao Planejamento Estratégico do INEA; da identificação dos principais resultados institucionais e por equipes obtidos durante os exercícios de 2009, 2010 e 2011; e da identificação dos principais resultados vislumbrados pelos Gestores de equipe em relação aos próximos exercícios.

Nesse caso, a proposta do Contrato de Gestão se baseou no entendimento de que a orientação para resultados se constitui numa ferramenta primordial para a melhoria da gestão pública. Intenta-se com isso alterar o controle tradicional – hierárquico e burocrático – para um controle baseado em resultados, que dê suporte aos gestores do INEA para planejar, produzir, avaliar, comunicar resultados e, quando necessário, corrigir desvios, além de assumir compromissos institucionais específicos e garantir o alinhamento entre suas ações e os objetivos estratégicos do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

É importante destacar que o instrumento utilizado para a “pactuação” dos indicadores e metas com as equipes foram os Acordos de Resultados, parte integrante do Contrato de Gestão, celebrados por todas as gerências e coordenadorias do INEA e os seus gabinetes de Diretoria, com a participação de todos os servidores da Instituição.

Para o acompanhamento dos indicadores institucionais e estratégicos foi instituído um Comitê de Avaliação do Contrato de Gestão, composto por 01 (um) representante da Secretaria de Estado do Ambiente – SEA, 02 (dois) representantes do Instituto Estadual do Ambiente – INEA e 01 (um) representante da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG. Este Comitê é

responsável por apreciar o Relatório de Apuração e Análise dos Resultados Institucionais e Estratégicos e de Resultados de Desempenho por Equipe, bem como autorizar ou não o pagamento da Gratificação de Desempenho Institucional (GDI), além de definir os limites para seu pagamento.

Já para o acompanhamento dos indicadores de desempenho por equipes foi instituído um Núcleo de Monitoramento de Ações Estratégicas, composto por representantes de todas as Diretorias e por representantes da Procuradoria e da Gerência de Gestão de Pessoas. Este grupo de trabalho é responsável pelo monitoramento contínuo dos Indicadores de Desempenho por Equipes e pelo processo contínuo e simultâneo de monitoramento das ações previstas no Contrato de Gestão, tendo como objetivo apoiar, tecnicamente, as avaliações e decisões tomadas pelo Conselho Diretor do INEA (CONDIR) e pelo Comitê de Avaliação, bem como dirimir quaisquer dúvidas ou questionamentos decorrentes da interpretação, aplicação ou execução do Contrato de Gestão e de seus Acordos de Resultados.

Nesse sentido, a realização de reuniões gerenciais pelo NUMAE, de periodicidade semanal, (56 ao todo) e a distribuição de uma cartilha a todos os servidores, possibilitaram ao INEA uma maior disseminação de informação, um melhor alinhamento organizacional, a solução de casos não previstos e/ou omissos pelas normas vigentes à época e a diminuição da resistência de seu quadro a mudança que se apresentava, revelando-se como um fórum de integração de fundamental importância na implementação do Contrato de Gestão.

Além destes dois grupos de trabalho, em apoio ao NUMAE, foi instituída uma equipe permanente de apoio ao NUMAE, composta de 04 (quatro) analistas, responsável por assessorar, tecnicamente, o núcleo em todas as suas atividades, bem como manter atualizada a sua base de dados e informações.

O processo de avaliação dos resultados institucionais e por equipes consistiu em um processo, sistemático, que objetivou a mensuração e interpretação, com periodicidade mensal e trimestral, do grau de obtenção dos resultados previstos, para os indicadores por equipes e para os indicadores institucionais, respectivamente.

Outra ação estruturante foi a instituição da Avaliação de Desempenho Individual que possibilitou ao gestor avaliar o servidor no desempenho de seu cargo ou função e sua contribuição no alcance das metas acordadas.

Com isso, o gestor ficou munido de informações que o auxiliaram na identificação de desvios na execução dos compromissos acordados e, conseqüentemente, possibilitaram antever soluções para os problemas que se apresentaram e, em último caso, a traçar planos para desenvolvimento dos servidores sob sua responsabilidade.

Logo, a avaliação de desempenho consistiu em um excelente meio pelo qual se verificaram qualidades e se localizaram problemas funcionais de supervisão e de gerência, de integração das pessoas à organização, de adequação da pessoa ao cargo, de localização de possíveis dissonâncias ou carências de treinamento e, conseqüentemente, possibilitou o estabelecimento dos meios e programas para eliminar ou neutralizar tais problemas, ou seja, tornou-se numa excelente ferramenta de apoio ao planejamento, ainda mais diante de um cenário de falta de registro gerencial que prejudicou, em alguns casos, a elaboração dos indicadores de desempenho e a definição das metas e dos valores de referência.

No entanto, toda mudança organizacional tem por característica intrínseca provocar reações distintas nas pessoas, já que tende a ser interpretada como algo desconhecido e que pode trazer perturbação à sua segurança e tranquilidade. No caso específico do INEA não foi diferente. Porém, tal comportamento era esperado pela Instituição e até pode ser entendido como natural, haja vista a imposição de maiores desafios e do maior controle em cima dos resultados alcançados, ainda mais em se tratando do serviço público estadual. No entanto, podemos afirmar que as resistências a essa mudança foram devidamente superadas ao longo do tempo, em virtude dos resultados alcançados e da recompensa na forma de gratificação por seu desempenho Institucional.

Do ponto de vista quantitativo, a Avaliação de Desempenho Institucional, revelou, quase em sua totalidade, o alcance de metas e resultados, dentro dos limites aceitáveis e esperados. Todavia, nos próximos ciclos do Contrato de Gestão foco especial deve ser dado à adoção de ações e mecanismos que

permitam agregar aos aspectos quantitativos também uma melhor qualidade nos resultados apresentados no processo de gestão ambiental.

No que tange a Avaliação de Desempenho Individual, percebe-se, quase em sua totalidade, que a apuração de desempenhos foi realizada de forma justa e imparcial, com padrão de qualidade necessário, levando em consideração o desempenho dos servidores ao longo de todo o ciclo do Contrato de Gestão.

No entanto, a ocorrência de eventuais falhas na Avaliação de Desempenho Individual era esperada, face à falta de expertise dos gestores e, porque não dizer, da própria Instituição, no processo de Avaliação de Desempenho Individual, o que nos remete a necessidade constante de treinamento destes gestores.

### **3. Conclusão**

De uma maneira geral, percebe-se uma mudança de atitude dos servidores, que passaram a repensar suas tarefas sob o prisma da gestão por resultados, da eficiência, eficácia e efetividade, e do trabalho em equipe. Além disso, a continuidade da prática de avaliação de desempenho individual possibilitou a aproximação e a ampliação do relacionamento entre os gestores de equipe e seus subordinados, assim como entre os diretores e seus gestores – entendidos aqui genericamente, como gerentes, chefes de serviços, coordenadores e assessores.

O impacto trazido pela celebração do segundo Contrato de Gestão do INEA pode ser percebido como positivo e evolutivo em relação ao seu primeiro, mas, como todo novo processo de gestão, a consolidação das novas regras e práticas por parte dos servidores vem sendo paulatinamente assimilada, assim como as formas de aplicação do instrumento de gestão por parte dos gestores de equipe, o que implica a necessidade de continuidade do processo de gestão orientada para resultados, ora em curso.

A expectativa é de que, no médio prazo, a consolidação do Contrato de Gestão venha promover um melhor alinhamento das ações setoriais com os objetivos estratégicos do INEA; melhorar a qualidade e eficiência dos serviços

prestados pelo Instituto; integrar as equipes; estimular e valorizar os servidores, gestores e dirigentes; e fortalecer a imagem do Órgão sob a perspectiva do governo, da sociedade e dos usuários dos seus serviços.