

A performance do processo e o processo da performance: modelagem de indicadores e definição de sistemáticas de monitoramento & avaliação no contexto do BPM

João Paulo Mota

Graduado em Administração pela Universidade de Brasília (UnB). MBA em Administração Estratégica pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Mestre em Engenharia pela UnB. Doutorando em Administração pela Université de Bordeaux - França.

Jean Philippe Cançado

Graduado em Administração pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Administração Pública pelo IESB. Mestre em Administração pela Universidade de Brasília (UnB)

Humberto Falcão Martins

Graduado em Administração pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Mestre em Administração Pública e; Doutor em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas/Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV)

Resumo: Conceber e implementar sistemáticas de gestão da performance tem sido uma tendência crescente há várias décadas no mundo das organizações e objeto de pesquisas acadêmicas. Um dos desafios que os gestores e executivos, determinados em implementar um sistema de gestão do desempenho enfrentaram, no entanto, é a capacidade de sustentar essa prática ao longo do tempo e incorporar os dados e informações produzidas em suas estruturas de tomada de decisão. Existem inúmeras boas práticas e barreiras para o êxito de experiências de gestão com definição de indicadores, metas e rotinas de monitoramento e avaliação a longo prazo para as organizações. Este artigo busca desenvolver uma estrutura conceitual para a men-

suração do desempenho de processos a partir da perspectiva de um processo. Com base no estado da arte da literatura gerencial e casos práticos provenientes de experiências de campo, este trabalho consolida recomendações sobre o processo que as organizações podem seguir para construir indicadores e sistemáticas de mensuração do desempenho robustos, com vistas à maior accountability, transparência e entrega de resultados. Ao propor um processo de mensuração do desempenho, espera-se que este artigo estimule um debate sobre boas práticas e condições estruturantes para a definição de indicadores e sistemáticas de monitoramento, e contribua para uma maior clareza na arena de pesquisa sobre modelos de mensuração que sejam sustentáveis ao longo do tempo.

Palavras-chave: mensuração do desempenho. indicadores. performance. processo. monitoramento & avaliação. implementação.

Abstract: Designing and implementing performance management systems has been a growing trend for several decades in organizational practices and the scope of academic research. One of the challenges that managers and executives, determined to implement a performance management system faced is the ability to sustain this practice over time and to incorporate data and information into their decision-making structures. There are numerous good practices and barriers management experiences's success with the definition of indicators, goals and long-term monitoring and evaluation routines for organizations. This article seeks to develop an integrated conceptual framework for measuring performance from the process perspective. Based on the state of the art of management literature and practical cases from field experiences (empirical), this work consolidates recommendations on the process that organizations can follow to build robust performance measurement systems, with the aim of greater accountability, transparency and delivery results. In proposing a performance measurement process, it is expecting that this article would stimulate a debate on good practices and structuring conditions for the definition of indicators and monitoring systematics, and contribute to greater clarity in the research arena on measurement models that are sustainable over time.

Keywords: public management. processes management. vertical management. BPM.

1 Introdução

Em uma era de declínio de receitas das organizações públicas e privadas, em um contexto de elevada incerteza e instabilidade catalisadas por uma pandemia global do novo coronavírus, combinado por uma multiplicidade de demandas crescentes por mais e melhores serviços por grupos diversificados de beneficiários, a necessidade de organizações se empenharem e produzirem valor, torna-se vital. Nesse sentido, a mensuração do desempenho tem o potencial de contribuir de forma significativa para melhor entrega de bens e serviços e têm sido uma das agendas proeminentes para as organizações ao longo de vários anos, movimento que se iniciou no final do século passado e se perpetua ao longo do séc. XXI. (VAN DOOREN et al., 2010; SANGER, 2008; INGRAHAM, 2005).

Na perspectiva da gestão baseada no desempenho (ou performance) que ajuda na tomada de decisões de gestores, um dos conceitos que apresenta lugar de destaque na literatura gerencial é a mensuração do desempenho. O conceito de gestão do desempenho é mais amplo, sendo a mensuração um de seus componentes.

Todavia, pode-se afirmar que a mensuração da performance é um elemento crucial para o bom funcionamento de processos de negócios de organizações públicas ou privadas. Construir métricas e metas organizacionais, departamentais e de processos – e, muitas vezes, desdobradas em metas de equipes – são os grandes diferenciais das organizações que estão preparadas para se estabelecerem e superar desafios, principalmente, em períodos de elevada volatilidade, incerteza e imprevisibilidade. (MELNYCK et al., 2013).

No início do séc. XXI, a mensuração da performance é o foco de considerável atenção tanto para acadêmicos quanto para comunidade de profissionais que atuam com performance organizacional. Para que a gestão da performance produza resultados práticos e significativos para organizações, as sistemáticas, métricas e processos devem ser relevantes e apropriadas ao se considerar o contexto (ambiente) e a estratégia organizacional. (KENNERLEY e NEELY, 2003).

Portanto, o processo de mensuração e aprimoramento da performance não é algo novo, ainda que gestores e profissionais de performance ainda se deparem com problemas em atuar com essa temática em ambientes voláteis e de rápida transformação. (MELNYCK et al., 2013) Ademais, estudos apontam para uma expansão na utilização de informações sobre performance no setor público, tornando-se uma prática prevalente. (HOLZER et al., 2017).

O artigo se concentra em apresentar um processo estruturado e sistemático de mensuração e avaliação da performance nas organizações. Para tal, apresenta os conceitos mais relevantes no campo de estudos de mensuração da performance, utilizando-os como balizadores para a proposta apresentada. O processo de mensuração da performance decorrente pode ser, em última instância, aplicado em organizações públicas, privadas e do terceiro setor.

Por sistemáticas e processos, entende-se a diversidade de etapas a serem realizadas ao longo do processo da performance, os inputs e outputs necessários, os ritos a serem seguidos, assim como outros aspectos fundamentais apresentados na seção subsequente.

Em suma, busca-se contribuir com o modelo crítico e analítico de gestores (practitioners) dedicado a melhorar a compreensão e a prática de mensuração e gestão da performance nas organizações. Convém explicitar que o artigo dá maior atenção à perspectiva do processo de mensuração da performance com a clareza de que ele faz parte de um contexto mais amplo, o da gestão do desempenho.

O artigo está estruturado em três seções. Na primeira seção, procede-se com uma revisão compreensiva dos principais conceitos de performance e do processo de mensuração da performance, tomando como base os autores e produções seminais. Na segunda seção, à luz do conteúdo teórico e aplicações práticas, propõe-se um modelo conceitual de processo de mensuração da performance. Por fim, na terceira seção, as considerações finais são apresentadas, contemplando direcionamentos, limitações do artigo e sugestões de próximos estudos.

2 Mensuração da performance

A performance pode ser conceituada como um conjunto de esforços empreendidos por organizações e respectivos colaboradores para o alcance de resultados direcionados à estratégia e aos beneficiários. (HALACHMI e BOUCKAERT, 1996; NEELY, 2007). Não se trata apenas de executar esforços, em uma perspectiva restritiva de execução. Os esforços devem gerar entregas em conformidade com as necessidades dos beneficiários e, conseqüentemente, produzir impactos positivos e desejáveis. (MARTINS e MARINI, 2014). É importante, portanto, explicitar que a performance é um construto específico, em que cada organização possui uma definição particular do que representa o bom desempenho, não sendo possível ser replicado de maneira idêntica por outras organizações, que necessariamente possuem características distintas.

O processo de mensuração da performance é fundamental como forma de traduzir a estratégia em objetivos mensuráveis e, conseqüentemente, facilitar sua implementação, ao ter como pressuposto uma comunicação adequada que favoreça a melhoria do desempenho organizacional. (JULNES e HOLZER, 2008) Ou seja, a mensuração da performance evidencia o status de progresso da organização, de maneira que o desempenho abaixo do esperado não seja descoberto tardiamente (BISBE e MALAGUENO, 2012).

A mensuração da performance não tem como principal objetivo punir o mal desempenho. Dentre os diversos objetivos, tem-se: avaliar; controlar; direcionar o orçamento; motivar; promover; celebrar; e promover o aprendizado. Tais objetivos, entretanto, são meios para se alcançar o principal objetivo da mensuração da performance, que é otimizar o desempenho organizacional (BEHN, 2003).

2.1 Indicadores para mensuração do desempenho

Mensurar a performance, por sua vez, é um conjunto de atividades deliberadas para quantificar a performance, tendo como output (saída) um conjunto de informações relacionadas ao desempenho organizacional. (VAN DOOREN et al., 2010). As informações geradas devem subsidiar a tomada de decisão gerencial e a correção de rumos, caso necessário. (KENNERLEY e NEELY, 2003).

Nesse sentido, o processo de mensuração da performance deve, inicialmente, refletir o contexto e os objetivos da organização em questão, incorporando e usando os dados e informações sobre o desempenho para a tomada de decisão gerencial. (VAN DOOREN et al., 2010). A mensuração da performance visa integrar a informação do desempenho nos ciclos de gestão e respectivos desdobramentos em termos estratégicos, de pessoal, de orçamento, de contratos, entre outros.

Portanto, assim como defendido por Van Dooren et al. (2010), a definição do que se entende por desempenho deve representar e refletir o contexto e os objetivos da organização em questão. (KENNERLEY e NEELY, 2003). A mensuração do desempenho é feita por meio de indicadores de desempenho, que são métricas utilizadas para quantificar os resultados alcançados por uma organização, processo, intervenção etc. (NEELY et al., 1995).

Os indicadores têm componentes básicos que devem ser respondidos no momento de sua criação. O primeiro componente é o nome do indicador que busca comunicar facilmente o objeto que se busca obter dados e informações. O segundo componente é a unidade de medida, grandeza qualitativa ou quantitativa que possibilitará a classificação

das características e resultados de um determinado objeto. O terceiro componente é a fórmula, que demonstra como o cálculo deverá ser realizado. O quarto componente é a apuração (número), que é o valor do indicador em determinado momento. O quinto elemento é a meta, o padrão de comparação do resultado para momentos futuros e que determinará o esforço da organização no sentido de alcançar um nível de desempenho. (MARTINS e MARINI, 2010).

Martins e Marini (2010) defendem, ademais, que os indicadores devem ser pensados e construídos com base em uma perspectiva multidimensional e inter-relacional do desempenho. Gestores e profissionais de performance não podem analisar o desempenho apenas por uma perspectiva de entrega dos produtos, ou perspectiva de execução, ou mesmo apenas perspectiva de produtividade/eficiência. Essas e outras perspectivas devem ser vistas de maneira integrada e complementar.

Dessa maneira, os 6Es do Desempenho é uma metodologia que auxilia na construção de indicadores direcionados para seis dimensões diferentes do desempenho, sendo algumas relacionadas a esforços e outras relacionadas a resultados. As dimensões de resultado são efetividade, eficácia e eficiência. Por sua vez as dimensões de esforço são execução, excelência e economicidade.

Entretanto, há outra dimensão no debate público que deve ser considerada, para além dos 6Es do Desempenho. Essa é a dimensão do valor público, assunto amplamente debatido por Moore (1995), que defende em suas publicações que esse é o principal desdobramento e objetivo a ser gerado pelo setor público. O valor público é conceituado como o retorno, em termos de satisfação, dos serviços e políticas públicas para os cidadãos e beneficiários, no sentido de qual valor, satisfação e atendimento de expectativas eles atribuem aos serviços e produtos entregues. (MOORE e BENINGTON, 2011).

Assim sendo, o valor é uma dimensão que vai além dos 6Es inicialmente propostos. A principal diferença reside no fato de que o valor só pode ser criado pelo usuário do serviço, e não pela organização que o presta. (GRÖNROOS e VOIMA, 2013). Em decorrência, o valor público pode ser desdobrado em 4 dimensões, sendo elas (OSBORNE, 2017):

- Satisfação: extensão em que os resultados estão direcionados às visões, expectativas e necessidades dos cidadãos e beneficiários (MEYNHARDT et al., 2017);
- Confiança: extensão em que os cidadãos percebem a capacidade de geração de resultados sustentáveis por parte das organizações públicas (KELLY et al., 2002);
- Resiliência e capacidades sociais: extensão em que a atuação das organizações públicas possibilitam o aumento da capacidade da sociedade em suportar e superar crises (VAN DER STEEN et al., 2016; BRESSERS, 2017);
- Valores sociais: extensão em que a atuação de organizações e instituições públicas está alinhada com valores republicanos, democráticos, cívicos e humanitários.

Convém dar especial atenção ao valor público enquanto dimensão de resiliência, debate atual e necessário à época de publicação deste artigo, pois em períodos de crise se configura como aspecto crucial a capacidade de resiliência de governos, organizações públicas e privadas. A capacidade dessas instituições serem flexíveis para lidar com problemas complexos (wicked problems) advindos de crises é um valor esperado e desejado por toda a sociedade. Uma organização que não mensure e avalie qual a extensão de valor

por toda a sociedade. Uma organização que não mensure e avalie qual a extensão de valor que gera para os cidadãos e beneficiários não conseguirá atestar se sua missão (razão de existir) é alcançada ou não.

A literatura que versa sobre a mensuração do desempenho traz algumas limitações e problemáticas relacionadas a esse processo. O gaming é considerado uma disfunção comumente utilizada no processo de mensuração da performance, conceituado como o comportamento ou ações oportunistas das partes envolvidas e impactadas pelos resultados a serem mensurados. (OCDE, 2009).

Dentre os diversos tipos existentes de gaming, tem-se (BEVAN e HOOD, 2006): a subestimação das metas; foco em indicadores e metas mais facilmente alcançáveis, em oposição às métricas que necessitam de maior esforço e dedicação; manipulação de metas e indicadores, que objetivam ocultar o mal desempenho ou transparecer um bom desempenho que na verdade não existe (BOUCKAERT e BALK, 1991); foco único e exclusivo nas áreas que estão sendo mensuradas, relegando a segundo plano outras frentes de atuação da organização; entre diversos outros.

A própria utilização das informações do desempenho possuem limitações de cunho prático. Os dados produzidos, muitas vezes, carecem de visibilidade, pois gestores e políticos não dão a adequada atenção a esse tipo de informação, assim como a sociedade não se envolve adequadamente nesse processo. Em uma outra perspectiva, os sistemas de mensuração da performance são, em geral, demasiadamente rígidos e com grande carga de procedimentos, levando à paralisia. (BOUCKAERT e BALK, 1991; SMITH, 1995; MAYNE, 2007).

Já no que tange à implementação do processo de mensuração da performance, a existência de jogos de poder prejudicam sobremaneira os potenciais resultados advindos dessa sistemática, pois geram disputas para produção de autonomia e a fragmentação das responsabilidades. (TRIVEDI, 2018).

2.2 Processo de mensuração

No que tange ao processo de mensuração da performance, necessário para que as diversas dimensões do desempenho sejam avaliadas e endereçadas no debate público, vários autores, ao longo dos anos, buscaram abordar quais eram os subprocessos ou etapas que esse processo deveria ter. Dentre eles, Fryer et al. (2009) afirmam que esse processo é composto por quatro etapas, a mencionar: decidir o que será mensurado; como mensurar os aspectos priorizados; interpretar os dados coletados; comunicar os resultados às partes interessadas. Portanto, o início do processo começa com a definição clara dos objetivos da organização e suas prioridades, chegando até o momento de disponibilização das informações produzidas sobre o desempenho para a tomada de decisão gerencial.

Outros autores trazem a perspectiva de um sistema de mensuração da performance, para ser eficaz, devem perpassar por três grandes estágios, sendo eles a adoção, implementação e sustentação. No âmbito da “adoção” estão as atividades de desenvolvimento de métricas (indicadores) que quantifiquem os resultados organizacionais, contemplando a estratégia, projetos e processos. A implementação, nesse caso, se refere ao uso da mensuração da performance como insumo para o processo decisório, a gestão estratégica, alocação de recursos, gestão de processos de negócios e projetos, monitoramento, avaliação e produção de dados e informações relevantes para as diversas partes interessadas, tais como gestores, colaboradores, mídia e cidadãos. Por fim, a sustentação

se traduz nas atividades necessárias para que a sistemática de mensuração do desempenho se perpetue e solidifique no contexto e cultura organizacionais. (JULNES e HOLZER., 2001).

Neely (1998) traz de maneira mais específica uma série de atividades que deve ser realizadas no contexto do processo de mensuração da performance. Ele defende o início do processo com a aquisição de dados e seu posterior agrupamento e ordenação, que possibilitarão uma análise estruturada do que foi coletado. Após as análises, deve-se proceder à interpretação dos dados e, por fim, sua disseminação.

O uso da informação sobre a performance no processo decisório se configura como elemento crítico na produção dos impactos desejados. Portanto, esse componente é etapa basilar para que o processo de mensuração da performance possa ser institucionalizado e, conseqüentemente, sustentado ao longo do tempo. (HOLZER et al., 2017).

Um espaço privilegiado para comunicar o desempenho, mobilizar equipes e construir uma cultura de processos com foco em resultados são as reuniões integradas e periódicas, com base em dados e evidências, sobre a performance. Os participantes dessa reunião devem se engajar em um trabalho analítico (pensar, repensar, avaliar, reavaliar, sugerir, questionar, explicar e investigar). Ou seja, não se trata de uma avaliação superficial da estratégia (processos ou projetos) e dos resultados disponibilizados pelos indicadores, mas sim um evento repleto de aprendizado para cada participante e para a organização como um todo. (BEHN, 2014).

Em linhas gerais, essas reuniões se destinam a examinar os indicadores e iniciativas, verificando o progresso, as barreiras e os riscos referentes à implementação bem-sucedida e malsucedida da estratégia e dos objetivos mobilizadores (prioritários) (BEHN, 2014). Além disso, esses eventos apontam qualidades e defeitos na estratégia, sugerindo correções de percurso.

Especificamente no setor público, uma característica que o limita de, muitas vezes, ter a perenidade adequada do processo de mensuração da performance é a constante reorganização de sua estrutura lógica, o que inviabiliza a perspectiva de análise longitudinal da performance e a adoção de boas práticas que direcionam a maturidade do processo. (JOHNSON, 2005).

3 Proposta do processo de mensuração da performance

No que diz respeito ao método de pesquisa, buscou-se realizar um levantamento dos principais autores (considerados seminais) com produção relevante na temática de performance (tanto em termos de qualidade, quanto quantidade de publicações e citações).

Dentre os periódicos pesquisados, tem-se: *Public Management Review*; *International Journal of Public Administration*; *Public Performance and Management Review*; e *Public Money and Management*. Artigos de outros periódicos também foram utilizados, mas os citados acima são aqueles de maior relevância. Complementarmente, alguns livros comumente citados em artigos e outros trabalhos acadêmicos também foram utilizados como referenciais para o estudo, além de analisar as experiências de mais de 30 projetos de concepção de modelos de mensuração em organizações de diversos portes do setor público, privado e terceiro setor.

A partir da leitura dos artigos, os principais achados foram consolidados em do-

cumento estruturado com base nos diversos construtos definidos. As análises resultantes foram apresentadas no artigo, tanto no âmbito do referencial teórico como no âmbito desta seção de desenvolvimento.

Considerando que os procedimentos de coleta e análise de dados para o artigo foram apresentados em sua completude, convém adentrar na proposta de processo de gestão da performance, objetivo central do artigo.

De acordo com Franceschini et al. (2019), a abordagem de processos é uma poderosa ferramenta de gestão, já que sistemas de mensuração e avaliação da performance são, em geral, um conjunto de processos interconectados e interdependentes. Essa afirmação justifica a abordagem do presente artigo em discorrer sobre o processo de gestão da performance, desdobrado em três subprocessos. Essa abordagem estruturada pretende criar uma estratégia de gestão com desempenho, em que os líderes da organização precisam “fazer funcionar” e, de forma concomitante, efetuar ajustes, correções e melhorias em busca de um desempenho superior.

Cada subprocesso será abordado a partir da perspectiva de atividades a serem desenvolvidas, peculiaridades, características e interações necessárias. Esta seção é apresentada a partir da lógica sequencial de cada um dos subprocessos (NEELY, 1998; JURNES e HOLZER, 2001; FRYER et al., 2009; BEHN, 2014), conforme demonstrado na Figura 1 abaixo.

Figura 1 - Subprocessos de gestão da performance



Fonte: elaboração dos autores

3.1 Definir o desempenho

O primeiro subprocesso do processo de gestão da performance é “Definir o Desempenho”, ou seja, quais são os aspectos principais da organização que ditarão se ela está ou não desempenhando bem. Esse bloco possui duas etapas constituintes, sendo a primeira a compreensão do modelo da organização e a identificação dos postos-chave que a mantém cumprindo sua missão. (VAN DOOREN, BOUCKAERT e HALLIGAN, 2010).

A compreensão da organização, processo, intervenção etc. pressupõe, para garantir a sua adequabilidade, a utilização de modelos e/ou ferramentas de diagnóstico, que se possibilita criar uma estrutura analítica ou uma narrativa. Ou seja, a aplicação

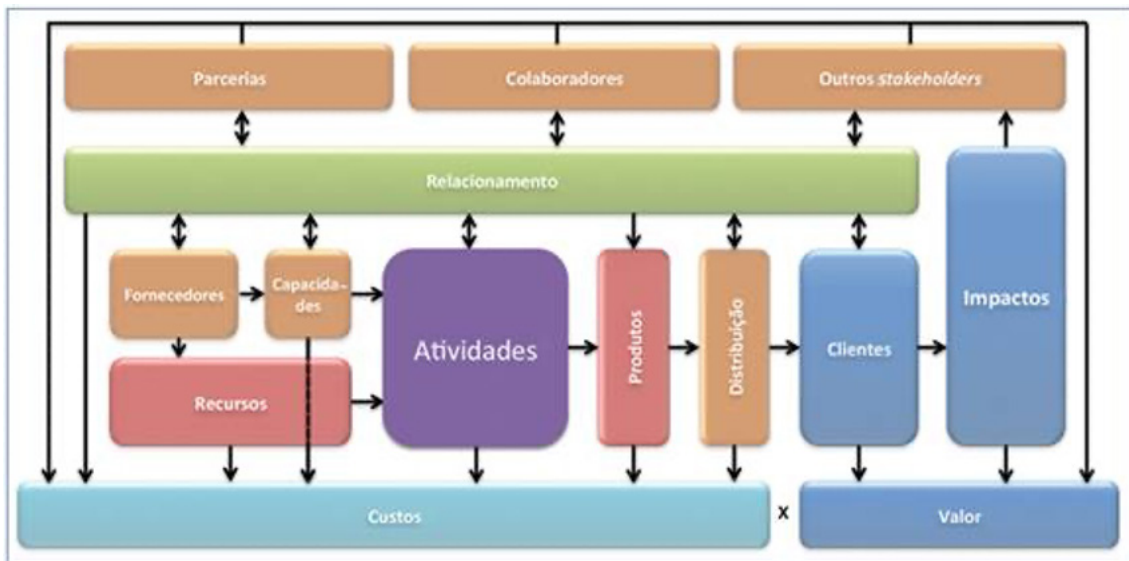
de uma ferramenta de diagnóstico possibilita a criação de uma história de como a organização funciona, executa sua estratégia e, sobretudo, gera valor para seus beneficiários e clientes.

Como mencionado anteriormente, um dos benefícios de um processo de gestão da performance adequado é a comunicação do que realmente é importante acerca do desempenho da organização para as partes interessadas. Por essa razão, é essencial que as métricas estejam estritamente relacionadas – isto é, alinhadas – com os objetivos estratégicos da organização.

Portanto, é extremamente útil se valer de modelos como o Governance Canvas para compreensão e definição de modelos específicos de desempenho para concentrar a atenção nos valores gerados aos beneficiários/clientes; manter a atenção em demandas e exigências provenientes de diferentes grupos de partes interessadas; diferenciar as métricas de esforços (condutores de desempenho) e de resultado, possibilitando a criação de uma rede lógica de causalidade. (MARTINS, MOTA e MARINI, 2019).

A seguir é apresentada a versão do Canvas que auxilia os gestores a construir, explicitar e comunicar o modelo de funcionamento de sua organização (unidade/departamento ou equipe) à todas as partes interessadas.

Figura 2 - Governance Canvas



Fonte: MARTINS, MOTA e MARINI, 2019

O Governance Canvas é útil, pois busca simplificar a forma como objetivos de uma organização são apresentados e ajudam a chamar a atenção para os fatores mais importantes, ou seja, para o “modelo de negócio” da organização. (MARTINS, MOTA e MARINI, 2019).

A crença subjacente ao Governance Canvas é a não existência de uma única medida capaz de fornecer a indicação clara do desempenho geral de uma organização ou processo. Assim, é necessária uma definição balanceada de indicadores nos mais distintos blocos e elementos contido no Canvas, desde questões financeiras, passando por operações (rotinas e projetos), até chegar nos impactos e valor gerado pelo “negócio”. (MARTINS et al., 2019).

Ao se ter maior compreensão da organização e de seus diferentes blocos constituintes, a partir do Governance Canvas, dirigentes e gestores devem se questionar sobre:

1. Que tipo de ganho de performance deve ser priorizado no processo para o próximo ciclo de gestão (mandato, período da gestão)? Ou seja, quais são os seus objetivos principais?
2. Que metas precisam ser definidas?
3. Quem são os clientes / beneficiários que definem o público ou mercado-alvo e que serão positivamente impactados?

A reflexão e a resposta a essas perguntas possibilitarão a criação do objetivo mobilizador, usado para descrever o que tem de ser alcançado para cumprir a estratégia da organização. A escolha do(s) objetivo(s) que a organização precisa alcançar é uma atividade para o desenvolvimento e adequada implementação do processo de gestão da performance. Entretanto, essa etapa exige a atenção de não criar uma quantidade excessiva de objetivos a serem alcançados, já que não é possível se concentrar em tudo. Muitos objetivos muito provavelmente farão com que o processo de gestão da performance seja disfuncional.

Então, cuidadosamente, é importante conceber, selecionar e validar/aprovar as declarações de objetivos que sejam focados, seletivos e legítimos para a organização perseguir.

Paralelamente à definição de objetivos, deve-se elaborar a sistemática de mensuração da performance, ou seja, o modelo conceitual e de atividades que serão desenvolvidas ao longo do ciclo.

Por fim, com relação ao subprocesso de “Definir o desempenho”, os responsáveis pela mensuração da performance devem ser identificados e devidamente formados para que auxiliem na construção dos indicadores, instrumento de mensuração tratados no próximo subprocesso.

3.2 Mensurar o desempenho

O segundo subprocesso do processo de gestão da performance é “Mensurar o Desempenho”. A mensuração do desempenho diz respeito à definição de indicadores, metas e iniciativas específicas de redução do déficit de performance. Assim sendo, esse subprocesso tem como objetivo construir e clarificar a conexão teórica entre os indicadores e metas e a missão/propósito específico estabelecido, que explica como o alcance das metas propiciarão o alcance dos resultados pretendidos na estratégia.

Os indicadores de desempenho – ou Key Performance Indicators (KPI) – são métricas que quantificam o desempenho esperado e o desempenho efetivamente alcançado. Eles permitem que todos possam ver e avaliar se o progresso está sendo feito, no sentido de alcançar o objetivo estipulado. (PETERSEN et al., 2010).

Diferentemente dos objetivos, que são declarações mais abrangentes (o que é bom), os indicadores devem ser mais precisos, o que faz com que sua definição não seja uma tarefa fácil. (FRANCESCHINI et al., 2019). Eles são significativos apenas quando possuem uma fórmula clara sobre como devem ser calculados. Além disso, é necessário e útil ter uma ou mais metas para cada indicador que comunica o nível de desempenho do que a organização está tentando alcançar em tempo específico. (MARTINS e MARINI,

2010). Então, uma vez que os objetivos tenham sido estabelecidos, criam-se indicadores para capturar o desempenho e acompanhar o progresso.

O conjunto de indicadores definidos deve produzir um modelo dinâmico, abrangente e multidimensional, que viabilize à organização estruturar o seu construto singular de desempenho. Uma metodologia adequada para proporcionar essa construção é o chamado 6Es do Desempenho. Esse modelo prevê que, ao olhar para a Cadeia de Valor ou o Governance Canvas da organização, é possível verificar duas categorias para o desempenho, sendo elas a categoria de esforço e a categoria de resultado.

Cada uma dessas categorias é desdobrada em 3 dimensões. As dimensões de Resultado são “Efetividade”, “Eficácia” e “Eficiência”. Por sua vez, as dimensões de Esforço são “Execução”, “Excelência” e “Economicidade”. (MARTINS e MARINI, 2010). Portanto, os indicadores de desempenho criados para mensurar os principais elementos presentes no Governance Canvas estarão vinculados a uma dessas 6 dimensões básicas e descritas na sequência:

- **Efetividade:** dizem respeito aos impactos gerados pelas entregas (bens ou serviços) disponibilizadas pela organização aos clientes ou beneficiários. Visa medir o nível de transformação no ambiente propiciado a partir das entregas.
- **Eficácia:** envolve o atendimento dos requisitos definidos para o produto gerado, podendo envolver tanto a quantidade quanto a qualidade do que foi entregue.
- **Eficiência:** pretende mensurar a relação entre a quantidade de outputs (produtos, sejam bens ou serviços) entregues com a quantidade de insumos necessárias para produzi-los. Assim sendo, envolvem aspectos de tempestividade, produtividade, desperdício, entre outros.
- **Execução:** execução dos projetos e processos da organização conforme previstos inicialmente, contemplando tanto a execução física como a execução orçamentária.
- **Excelência:** representa estar conforme com boas práticas, normativos e padrões de qualidade determinados ou impostos por metodologias ou referenciais presentes nos mais diversos campos da ciência, seja da gestão, engenharia etc.
- **Economicidade:** diz respeito aos indicadores que mensuram a vantajosidade na aquisição de inputs para a execução do processo, ou seja, com qualidade e, concomitantemente, de maneira menos onerosa possível.

A aplicação da metodologia dos 6Es do Desempenho possibilitam a mensuração de diversos objetivos da organização, processo, projeto ou intervenção. Ademais, possibilitam a mensuração do desempenho por diversas perspectivas, seja em termos de entrega, aquisição, tempestividade, impacto gerado, dentre outros. O desempenho não pode ser visto apenas como lógica de entregas, em uma perspectiva de produtos e serviços do Governance Canvas, mas também holisticamente, considerando insumos, atividades, impacto gerado, relacionamentos entre partes interessadas etc. (MARTINS et al., 2019).

Complementarmente, a mensuração de indicadores de desempenho só fazem sentido quando, para cada um deles, há a definição de uma meta, ou seja, um resultado a ser alcançado em um determinado período no futuro. Definir meta não é nem uma ciência e nem uma arte, é a junção de ambos. Em essência, a meta especifica o nível de desempenho a ser alcançado. Elas são usadas para uma variedade de finalidades, incluindo o esforço de transformar objetivos mobilizadores (que são, por definição, mais gerais)

em formas quantitativas e tangíveis para todos que trabalham na organização.

A definição de metas torna a medição de desempenho diretiva. As metas influenciam realmente o comportamento das pessoas, no engajamento de todos e na motivação, se forem bem definidas e possuem um bom componente de incentivos. (FRANCESCHINI et al., 2019).

É importante levantar a questão sobre quão árdua e incerta é a fixação de metas no contexto de uma organização. Metas definidas de maneira inadequada podem gerar desmotivação quando seu alcance não é factível, ou produzir estagnação, quando as metas se encontram na zona de conforto e muito próximas do desempenho que a organização já conseguiu alcançar.

Dessa forma, boas metas devem ser desafiadoras e realistas, em que as pessoas e equipes possuem voz e participação no estabelecimento das metas, o que possibilitará a produção de engajamento e cumprimento de tais metas.

A medição do desempenho por si só não propicia a melhoria. Ela simplesmente orienta, alinha e concentra a atenção das pessoas sobre o que é importante e fornece feedback sobre as tendências e mudanças no desempenho. Melhoria sustentável no desempenho só virá a partir da implementação de melhorias nos processos ou recursos empregados, bem como pela execução de projetos de transformação. Portanto, é importante não só apenas medir e comparar o desempenho alcançado com as metas, mas também converter metas em planos de ação que propiciem mudanças e melhorias nos processos e recursos.

3.3 Melhorar o desempenho da organização

Esse é o último e principal subprocesso do processo da gestão da performance. Os subprocessos anteriores apenas fazem sentido se, definitivamente, for implementado um sistema de mensuração do desempenho que produza resultados. A promoção da melhoria da performance passa necessariamente pelas seguintes etapas:

- Coletar dados, realizar análises e interpretações e comunicar os dados e informações sobre o desempenho às partes interessadas;
- Realizar as Reuniões periódicas de monitoramento e avaliação da performance que facilitam o aprendizado, estimulam o processo decisório e promovem encaminhamentos e ações;
- Meta-avaliação do sistema de mensuração do desempenho.

Após a definição dos indicadores, a próxima atividade no processo de performance contempla rotinas periódicas de coleta de dados, com o objetivo de produzir as devidas informações para que as pessoas reajam em direção ao que está sendo mensurado. Assim, cumprir o papel da mensuração do desempenho é, sobretudo, guiar, orientar e influenciar comportamentos.

Além da coleta de dados, estes precisam ser analisados e interpretados corretamente. Os dados ou coleções de dados não “falam” por si. Para interpretar esses dados, precisa-se do modelo de análise (com relações causais e hipóteses) concebido e que esteja aderente a realidade ou contexto em que o objeto está inserido. O modelo analítico funciona como uma lente pela qual o analista irá observar os dados e poderá extrair informações e/ou interpretações, que contemple um padrão coerente, uma história reveladora, uma lição valiosa e, sobretudo, um encaminhamento para a ação.

Em síntese, os dados não “falam” de maneira independente do olhar do analista e de sua perspectiva analítica (o modelo de análise) concebida de forma alicerçada nos objetivos mobilizadores e déficits de performance levantados.

Por fim, é requerido definir uma estratégia proativa de disseminação e promoção do uso dos dados e informações do desempenho. A estratégia de disseminação propicia o consumo dos dados e informações, gera consciência estratégica e cultura voltada para resultados e busca por melhor desempenho.

Nesse sentido, o processo de gestão da performance deve prever a melhor forma de comunicar os resultados às partes interessadas, engajando-as em sistemáticas de tomada de decisão robustas e pragmáticas. Neste momento se aconselha a utilização das Reuniões de Aprendizado Estratégico (RAE) para comunicação, entendimento e discussão do desempenho, com objetivo principal de tomar as devidas medidas corretivas e os próximos passos em termos de direcionamento das ações. (BEHN, 2014).

Assim sendo, a RAE não se propõe a discutir assuntos não relacionados à estratégia e aos objetivos mobilizadores da organização. O foco da reunião está na avaliação das prioridades estratégicas e sua execução.

Para tanto, exige comprometimento total de seus participantes com o atingimento de resultados, com a análise da estratégia e também com a sua avaliação. (BEHN, 2014).

Ao final, deve haver a confecção de um relatório da reunião sobre as decisões tomadas para posterior acompanhamento. Este fornece subsídios à elaboração da pauta da próxima reunião.

Uma boa RAE deve ser periódica, integrada e orientada por dados (data-driven) sobre o desempenho. (BEHN, 2014). Os resultados são obtidos por meio do comprometimento dos participantes com as análises (e reflexões) e com a entrega de resultados. Além disso, as contribuições geram planos de ação que irão orientar a organização rumo aos seus objetivos mobilizadores/estratégicos.

A última etapa do processo de gestão da performance diz respeito à meta-avaliação do sistema de mensuração do desempenho. A pergunta que direciona essa etapa envolve compreender como se é possível tirar proveito e realmente aprender com todas as informações que estão à disposição e, além disso, como melhorar cada vez mais sua qualidade.

Nesse sentido, vale destacar que os sistemas e modelos de mensuração não nascem perfeitos, mas precisam ser implantados e seguir períodos de refinamento e aprimoramento ao longo do tempo. Além disso, dificilmente se tem modelos perfeitos e impecáveis no primeiro ciclo. Os sistemas de mensuração implementados começam a ficar mais robustos a partir do terceiro ciclo de mensuração. Este é o momento em que a organização estará cada vez mais próxima de modelos ótimos que minimizam limitações metodológicas, acertam o timing apropriado e fortalecem uma cultura de gestão para resultados. Os modelos subótimos, por outro lado, não devem ser invalidados, mas sim compreendidos como um processo de aprendizado e aperfeiçoamento. É preferível possuir um modelo com limitações a não possuir modelo algum.

Assim sendo, o aprendizado e robustez do modelo de mensuração virá apenas mediante a verificação periódica de distorções e refinamentos contidos no modelo como um todo. Deve-se avaliar o alinhamento e a busca do cumprimento da visão de futuro e da missão a partir da análise do conjunto de indicadores e de aspectos críticos do modelo de mensuração em operação.

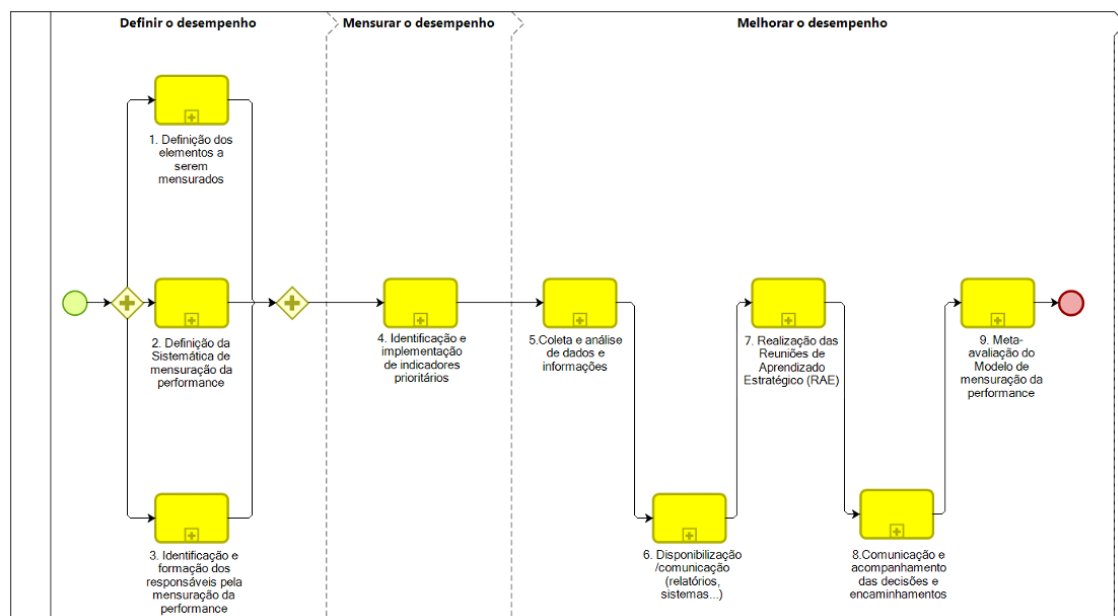
Os líderes da organização e os analistas de performance precisam diagnosticar e agir sobre os pontos de fragilidades ou de oportunidades de melhoria, fazendo as modificações necessárias para que a sistemática de mensuração, monitoramento e avaliação possam produzir os melhores resultados.

Será possível analisar a robustez dos sistemas de monitoramento e avaliação quando, a partir de análises, for possível identificar os atributos mencionados por Martins e Marini (2010), como simplicidade; seletividade e foco; integração e coerência; legitimidade; qualidade; uso e apropriação da informação ao longo do processo gerencial; e, por fim, contestabilidade.

Os líderes podem alterar qualquer um dos componentes-chave do seu modelo de desempenho para obter uma nova sistemática de mensuração, modificando a forma de monitorar, coletar dados, confeccionar relatórios de desempenho, alocação de recursos, criar novas capacidades, rever incentivos e recompensas, criar novas oportunidades de engajamento e motivação. Isto é, ajustar de forma abrangente todos os aspectos de como é formulado, implementado, mensurado e avaliado o modelo de mensuração.

Recomenda-se que o modelo de mensuração passe periodicamente por uma meta-avaliação, ou seja, a avaliação do modelo de mensuração e avaliação, de tal forma que permita identificar fragilidades, gargalos e oportunidades de melhorias. A figura 3 apresenta o fluxo sintético das principais etapas descritas na proposta do processo de mensuração da performance.

Figura 3 - Detalhamento dos subprocessos mensuração da performance



Fonte: elaboração dos autores

4 Considerações Finais

Ao final do ciclo de execução dos três subprocessos apresentados para o processo de mensuração da performance, recomeça-se o ciclo. Bons líderes (executivos e gestores) estão acostumados a construir este espiral ascendente de gestão com performance. Para esses líderes, o desempenho deste ano torna-se a linha de base para mensurar as novas

realizações do próximo ano.

Nas organizações, as expectativas dos beneficiários, clientes e investidores são atendidas pelo trabalho focado em perseguir essa trilha de cumprir a estratégia rumo a construir um desempenho superior. Todos os anos, os investidores exigem que a organização apresente a execução da estratégia e sua tradução em ganhos de desempenho.

Os três subprocessos apresentados neste artigo refletem recomendações para a melhoria do desempenho de organizações em geral, sejam do setor privado, setor público e terceiro setor. Complementarmente, a metodologia foi construída levando em consideração que são pessoas que devem executá-la e, em última instância, são elas que proporcionarão os caminhos para o alcance de melhores performances e alavancagem de ganhos.

Seja uma organização pública, tendo cidadãos como beneficiários finais, ou uma empresa, com seus consumidores e acionistas, todos possuem expectativas e demandas a serem satisfeitas, mesmo que eles não possam exigir que o desempenho do período ou ano seguinte seja melhor do que o do ano anterior.

Cidadãos estão cada vez mais conscientes de que o dinheiro de taxas e impostos sejam revertidos em mais e melhores serviços públicos. Consumidores estão cada vez mais exigentes com os produtos e serviços que escolhem pagar, ainda mais em um mercado competitivo e globalizado. Estas exigências são suficientes para manter qualquer gestor que se preze, seja público ou privado ou terceiro setor, bastante interessado em produzir resultados sustentáveis.

Se os líderes das organizações optarem por produzir ganhos de desempenho ao seguir o processo de gestão da performance apresentado neste artigo, estarão aptos a implementar uma abordagem que contempla o estado da arte em termos de performance, além de ter sido aplicada em um amplo espectro de organizações, consolidando um modelo de gestão que os levará para uma jornada capaz de produzir resultados cada vez mais significativos.

Como limitação do estudo, ele não foi pautado em uma revisão sistemática da literatura gerencial de performance, o que traria uma visão ainda mais ampla em termos acadêmicos e do universo de publicações existentes. A forma metodológica de reduzir esse possível impacto foi se valer de autores e publicações referenciais e amplamente citadas, além de referenciar outros artigos publicados em periódicos científicos de elevado fator de impacto.

Em termos de próximos estudos a serem desenvolvidos na temática de gestão da performance organizacional, sugere-se a produção de estudos empíricos do processo aqui apresentado e os resultados gerados para as organizações. Uma segunda possibilidade é o desenvolvimento de estudos comparativos mostrando as similitudes e diferenças do processo de mensuração da performance entre organizações públicas e privadas, inclusive em termos do potencial de alcance de resultados.

Referências

BEHN, R. D. Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*, 2003.

BEHN, R. D. The PerformanceStat Potential: A Leadership Strategy for Producing Re-

BEHN, R. D. *The PerformanceStat Potential: A Leadership Strategy for Producing Results*. Brookings Institution Press/Ash Center, 2014.

BENINGTON, J.; MOORE, M. H. *Public Value: Theory and Practice*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2011.

BEVAN, G.; HOOD, C. (2006) What's measured is what matters: targets and gaming in the British health care sector. *Public Administration*, v. 84, n° 3, pp. 517–538, 2006.

BISBE, J.; MALAGUEÑO, R. Using strategic performance measurement systems for strategy formulation: Does it work in dynamic environments?. *Management Accounting Research*, v. 23, n° 4, pp. 296-311, 2012.

BOUCKAERT, G.; BALK, W. Public productivity measurement: diseases and cures. *Public Productivity and Management Review*, v. 15, n° 2, pp. 229-235, 1991.

BRESSERS, D. *Strategic governance in a networked society*. Netherlands School for Public Administration. Internal paper, 2017.

FRANCESCHINI, F.; GALETTO, M.; MAISANO, D. *Designing Performance Measurement Systems: Theory and Practice of Key Performance Indicators*. Suíça: Spring Nature, 2019.

FRYER, K.; ANTONY, J.; OGDEN, S. Performance management in the public sector. *International Journal of Public Sector Management*, v. 22, n° 6, pp. 478-498, 2009.

GRÖNROOS, C.; VOIMA, P. Critical service logic: making sense of value creation and co-creation. *Journal of the Academy of Marketing Science*, v. 41, pp. 133–150, 2013.

HALACHMI, A.; BOUCKAERT, G. *Organizational Performance and Measurement in the Public Sector: toward service, effort and accomplishment reporting*. Quorum books, 1996.

HOLZER, M., BALLARD, A.; KIM, M.; PENG, S.; DEAT, F. Obstacles and opportunities for sustaining performance management systems. *International Journal of Public Administration*, 2017.

INGRAHAM, P. W. You Talking to Me? Accountability and the Modern Public Service. *PS: Political Science and Politics*, v. 38, n° 1, p. 17–21, 2005.

JOHNSON, A. What does 25 years of experience tell us about the state of performance measurement in public policy and management?. *Public Money and Management*, v. 25, n° 1, pp. 9-17, 2005.

JULNES, P. D. L., HOLZER, M. *Performance measurement: Building theory, supporting practice*. New York, NY, USA: M. E. Sharpe, 2008.

JULNES, P. D. L., HOLZER, M. Promoting the utilization of performance measures in

public organizations: An empirical study of factors affecting adoption and implementation. *Public Administration Review*, v. 61, n° 6, pp. 693–708, 2001.

KELLY, G., MULGAN, G.; MUERS, S. *Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform*. Paper de discussão preparado para o Cabinet Office Strategy Unit, Reino Unido, 2002.

KENNERLEY, M.; NEELY, A. D. Measuring performance in a changing business environment. *Cranfield: International Journal of Operations & Production Management*, v. 23, n° 2, 2003.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. *Um Guia de Governança para Resultados na Administração Pública*. Brasília: Publix, 2010.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. *Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual*. Brasília: Revista do TCU, maio/ago, 2014.

MARTINS, H. F.; MOTA, J. P. C.; MARINI, C. *Business models in the public domain: the public governance canvas*. Rio de Janeiro: Cad. EBAPE.BR, v. 17, n° 1, jan./mar., 2019.

MAYNE, J. *Challenges and lessons in implementing results-based management*. *Evaluation*, v. 13, n° 1, pp. 87–109, 2007.

MELNYK, S.A.; BITITCI, U.; PLATTS, K.; ANDERSEN, B. *Is performance measurement and management fit for the future?*. *Management Accounting Research*, 2013.

MEYNHARDT, T.; BRIEGER, S. A.; STRATHOFF, P.; ANDERER, S.; BÄRO, A.; HERMANN, C.; GOMEZ, P. *Public value performance: what does it mean to create value in the public sector?*. In: *Public sector management in a globalized world*, pp. 135-160. Wiesbaden, Alemanha: Springer Gabler, 2017.

MOORE, M. H. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

NEELY, A. D.; MILLS, J. F.; GREGORY, M. J.; PLATTS, K. W. *Performance measurement system design – a literature review and research agenda*. *International Journal of Operations and Production Management*, Vol. 15, No. 4, pp.80–116, 1995.

NEELY, A. D. *Measuring Business Performance - Why, What and How*. Londres: Economist Books, 1998.

NEELY, A. D. *Business Performance Measurement: Unifying Theory and Integrating Practice*. Cambridge: Second Edition, Cambridge University Press, 2007.

OECD. *Measuring Government Activity*. Paris: OECD, 2009.

OSBORNE, S. *From Public Service-Dominant Logic to Public Service Logic: Are Public Service Organizations Capable of Co-Production and Value Co-Creation*. *Public Management*

ment Review, v. 20, n° 2, pp. 225-231, 2017.

PETERSEN, J. A., MCALISTER, L., REIBSTEIN, D. J., WINER, R. S., KUMAR, V., & ATKINSON, G. Choosing the right metrics to maximize profitability and shareholder value. *Journal of Retailing*, 85(1), 95–111, 2009.

SANGER, M. B. From measurement to management: Breaking through the barriers to state and local performance. *Public Administration Review*. Special Issue, 570–585, 2008.

SMITH, P. On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. *Internacional Journal of Public Administration*, v. 18, n° 2-3, pp. 277–310, 1995.

TRIVEDI, P. Barriers to improving government performance. *PA-Times*. ASPA, 2018.

VAN DER STEEN, M.; VAN TWIST, M. J. W.; BRESSERS, D. The sedimentation of public values: how a variety of governance perspective guide the practical actions of civil servants. *Review of Public Personnel Administration*, 2016.

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