



GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ



APOIO NO FORTALECIMENTO DO MODELO DE GESTÃO PÚBLICA PARA RESULTADOS ADOTADO PELO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

PRODUTO 2: AVALIAÇÃO DO MODELO DE GESTÃO PARA
RESULTADOS EM PRÁTICA NO GOVERNO DO ESTADO DO
CEARÁ

Versão final – 06/06/2016

APRESENTAÇÃO



O PRESENTE RELATÓRIO CONSOLIDA A AVALIAÇÃO DO MODELO DE GESTÃO PARA RESULTADOS (GPR) ATUALMENTE EM VIGOR NO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. A ETAPA DE DIAGNÓSTICO E ANÁLISE DA SISTEMÁTICA DA GPR CONSTITUI O MOMENTO MAIS RELEVANTE PARA SUBSIDIAR A PROPOSIÇÃO DE UM NOVO E MAIS ROBUSTO MODELO, FORTALECIDO COM MECANISMOS DE INCENTIVOS QUE VALORIZEM E MOTIVEM OS SERVIDORES PÚBLICOS NO ALCANCE DOS RESULTADOS PRETENDIDOS.

ESTE RELATÓRIO COMPÕE O SEGUNDO PRODUTO DENTRO DO PROGRAMA DE TRABALHO DE **FORTALECIMENTO DO MODELO DE GESTÃO PÚBLICA PARA RESULTADOS NO ESTADO DO CEARÁ**, CONTRATO 23/2015, QUE COMPREENDE SEIS ETAPAS INTERLIGADAS, DO LEVANTAMENTO DE EXPERIÊNCIAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS ATÉ A ELABORAÇÃO DE TERMO DE REFERÊNCIA PARA AVALIAÇÃO FUTURA DO NOVO MODELO DE GPR, CONFORME DIAGRAMA NO SLIDE A SEGUIR.

SINTETIZA OS PRINCIPAIS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO SITUACIONAL DO MODELO DE GPR ADOPTADO NO CEARÁ. A ABORDAGEM EMPREGADA BASEOU-SE EM AMPLO LEVANTAMENTO DE DADOS E INFORMAÇÕES OFICIAIS DO GOVERNO, COMPLEMENTADA PELA PERCEPÇÃO DOS EXECUTIVOS E DAS EQUIPES DAS PRINCIPAIS SECRETARIAS DE GOVERNO, POR MEIO DE ENTREVISTAS INDIVIDUAIS EM PROFUNDIDADE, DA REALIZAÇÃO DE GRUPOS FOCAIS E DE VISITAS TÉCNICAS.

DENTRE OS LEVANTAMENTOS REALIZADOS, DESTACAM-SE: (1) A ANÁLISE DO MARCO LEGAL DA GPR; (2) AS METODOLOGIAS DE PLANEJAMENTO DE CURTO, MÉDIO E LONGO PRAZOS DO GOVERNO; (3) AS METODOLOGIAS DE MONITORAMENTO E GERENCIAMENTO DE PROJETOS; (4) OS INSTRUMENTOS E AS FERRAMENTAS SUPORTE UTILIZADAS, INCLUSIVE DOS SISTEMAS INFORMATIZADOS RELACIONADOS AO MARCO LEGAL CORRESPONDENTE E EM VIGOR; (5) ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS OBTIDOS NOS ÚLTIMOS 10 ANOS NAS FUNÇÕES SAÚDE, SEGURANÇA E EDUCAÇÃO; (6) OS NÍVEIS E FORMAS DE COLABORAÇÃO, ARTICULAÇÃO E INTEGRAÇÃO SEGUNDO OS QUAIS OS PROJETOS E AS AÇÕES DO GOVERNO FORAM IMPLANTADOS; (7) OS MECANISMOS DE COMUNICAÇÃO E PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NO PROCESSO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. RESSALTA-SE, QUE ESPECIAL ATENÇÃO FOI DADA AOS MODELOS EXISTENTES DE INCENTIVO FINANCEIROS E NÃO FINANCEIROS PRATICADOS NAS SETORIAIS PARA CONSECUÇÃO DE RESULTADOS.

AS CONSTATAÇÕES DESTAS ANÁLISES FORAM, SEMPRE QUE POSSÍVEL, CONFRONTADAS COM AS O LEVANTAMENTO DAS BOAS PRÁTICAS MAPEADAS NO PRODUTO 1 (LEVANTAMENTO DE PRÁTICAS DE GESTÃO PÚBLICA PARA RESULTADOS – *BENCHMARKING*), TENDO EM VISTA A IDENTIFICAÇÃO MELHORIAS QUE POSSAM SER ADOPTADAS PELO GOVERNO DO CEARÁ.

1

APRESENTAÇÃO



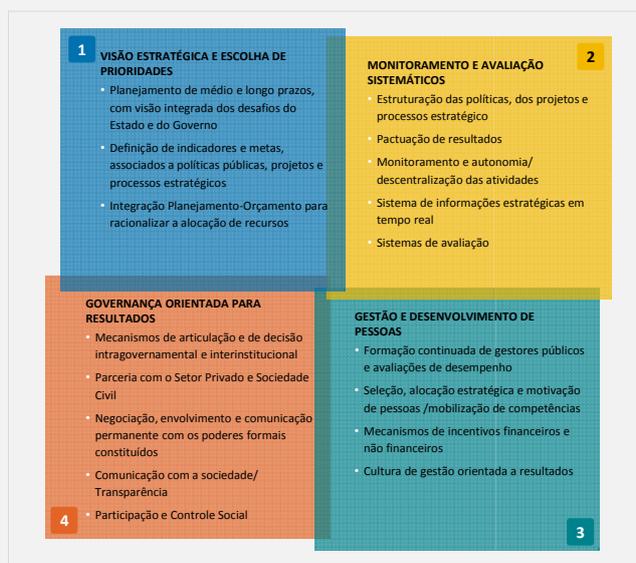
O DOCUMENTO ESTÁ ESTRUTURADO EM QUATRO CAPÍTULOS. O PRIMEIRO DESCREVE A EVOLUÇÃO DO MODELO DE GPR NO CEARÁ DESDE SUA IMPLANTAÇÃO INICIAL EM 2003.

O SEGUNDO AVALIA OS RESULTADOS ALCANÇADOS NAS ÁREAS DE SAÚDE, SEGURANÇA E EDUCAÇÃO NO PERÍODO 2003 A 2013, VISANDO CORRELACIONAR OS PRINCIPAIS AVANÇOS E DESAFIOS NESTAS ÁREAS E INFERIR, MESMO QUE DE FORMA APROXIMADA, A CAPACIDADE DO ATUAL MODELO DE GPR DE GERAR RESULTADOS DE INTERESSE DA SOCIEDADE CEARENSE.

O TERCEIRO CAPÍTULO ORGANIZA E SINTETIZA AS PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES DO DIAGNÓSTICO EM ASPECTOS POSITIVOS E FRAGILIDADES DO ATUAL MODELO NAS SEGUINTE DIMENSÕES: (I) VISÃO ESTRATÉGICA E ESCOLHA DE PRIORIDADES; (II) MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO SISTEMÁTICO; (III) GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS; E (IV) GOVERNANÇA ORIENTADA PARA RESULTADOS.

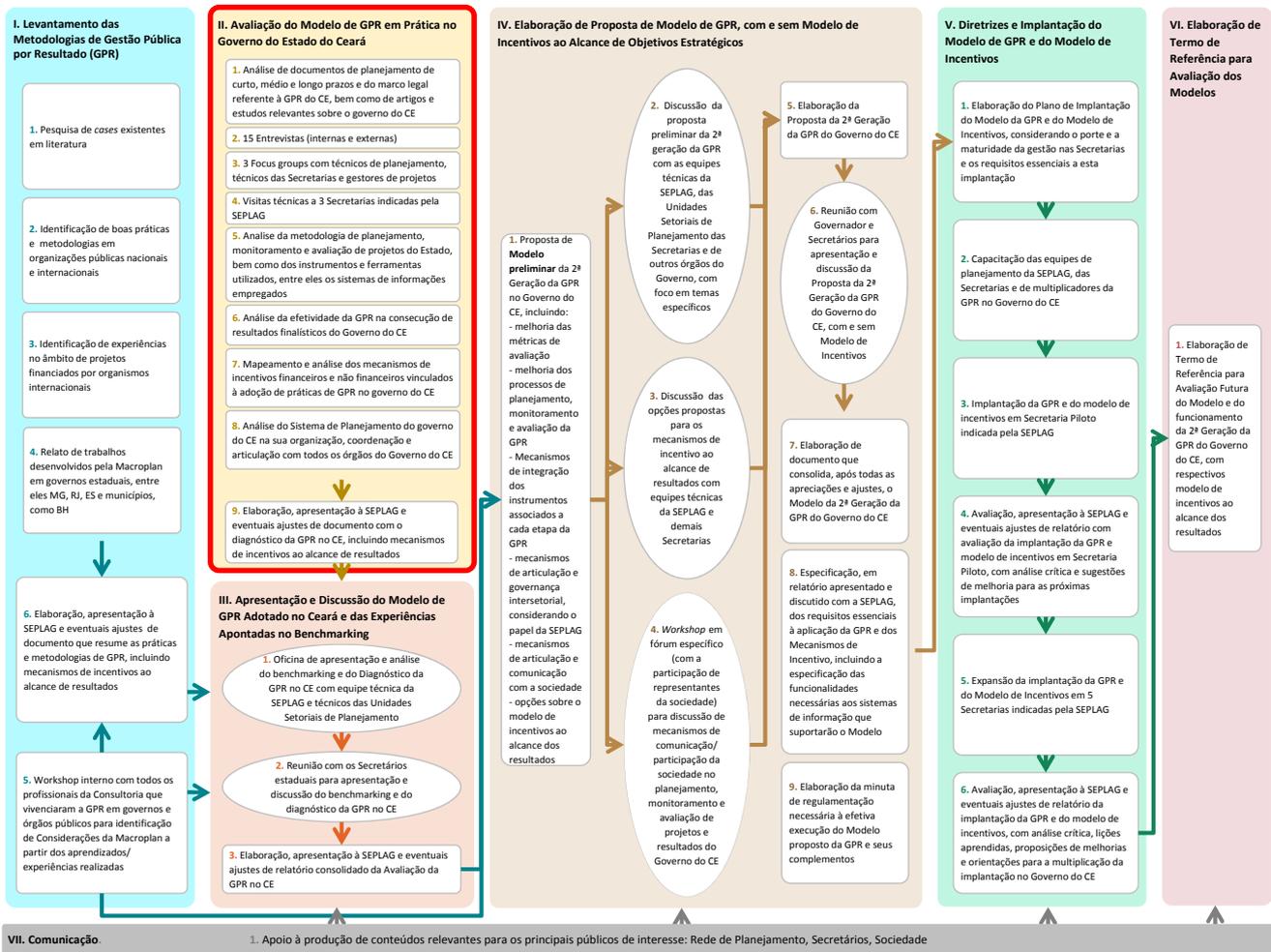
O QUARTO CAPÍTULO E ÚLTIMO CAPÍTULO CONSOLIDA NO ANEXO OS RESULTADOS DETALHADOS DAS PESQUISAS E ANÁLISES QUE FORAM FEITAS AO LONGO DA AVALIAÇÃO.

DIMENSÕES BÁSICAS DA GESTÃO PARA RESULTADOS



Fonte: Macroplan Prospectiva Estratégia & Gestão

2



ASSOCIAÇÃO DOS CONTEÚDOS DESTES DOCUMENTOS COM AS ESPECIFICIDADES CONTRATUAIS



ESPECIFICAÇÃO CONTRATADA	CONTEÚDO CORRESPONDENTE NESTE DOCUMENTO
<ul style="list-style-type: none"> Análise de documentos de planejamento de curto, médio e longo prazos e do marco legal referente à GPR do Ceará, bem como de artigos e estudos relevantes sobre o governo do Ceará 	<ul style="list-style-type: none"> Capítulo 1: evolução do modelo de gestão para resultados no Governo do Ceará Capítulo 3.1: Visão estratégica e escolha de prioridades Anexo 4.6: Análise do marco legal da Gestão para Resultados
<ul style="list-style-type: none"> Entrevistas em profundidade e vistas técnicas em Secretarias indicadas pela SEPLAG 	<ul style="list-style-type: none"> Anexo 4.1: Entrevistas individuais em profundidade
<ul style="list-style-type: none"> Até 3 (três) focus groups com técnicos de planejamento, técnicos das Secretarias e gestores de projetos 	<ul style="list-style-type: none"> Anexo 4.2: Grupos focais
<ul style="list-style-type: none"> Análise da metodologia de planejamento, monitoramento e avaliação de projetos do Estado, bem como dos instrumentos e ferramentas utilizados, além dos níveis e formas de colaboração, articulação e integração da execução dos projetos e ações do Governo 	<ul style="list-style-type: none"> Capítulo 3.2: Monitoramento e avaliação sistemáticos Anexo 4.3: Modelo de monitoramento e gestão de projetos
<ul style="list-style-type: none"> Análise da efetividade da GPR na consecução de resultados finalísticos do Governo do Ceará 	<ul style="list-style-type: none"> Capítulo 2: Análise da evolução dos resultados finalísticos do Ceará
<ul style="list-style-type: none"> Mapeamento e análise dos mecanismos de incentivos financeiros e não financeiros vinculados à adoção de práticas de GPR no governo do Ceará 	<ul style="list-style-type: none"> Capítulo 3.3: Gestão e desenvolvimento de pessoas Anexo 4.5: Modelos de incentivos financeiros em vigor no Governo do Estado do Ceará
<ul style="list-style-type: none"> Análise do Sistema de Planejamento do Governo do Ceará na sua organização, coordenação e articulação com todos os órgãos do governo 	<ul style="list-style-type: none"> Capítulo 3.1: Visão estratégica e escolha de prioridades Capítulo 3.4: Governança orientada para resultados Anexo 4.4: Rede Estadual de Planejamento

RESUMO EXECUTIVO

| SLIDE 07 |

1 EVOLUÇÃO DO MODELO DE GESTÃO PARA RESULTADOS NO GOVERNO DO CEARÁ

| SLIDE 13 |

2 ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS FINALÍSTICOS NO CEARÁ

| SLIDE 29 |

3 ASPECTOS POSITIVOS E FRAGILIDADES DO ATUAL MODELO DE GESTÃO PARA RESULTADOS

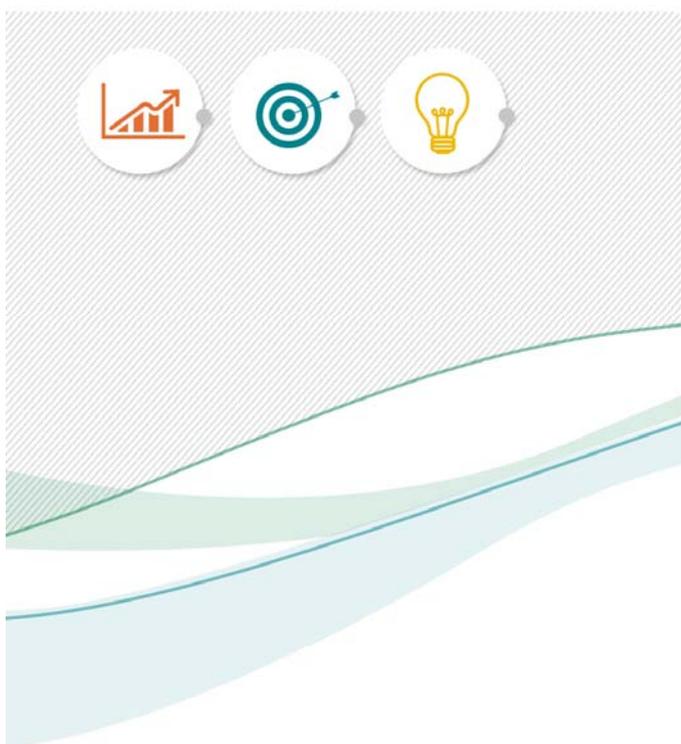
| SLIDE 80 |

- 3.1. Visão estratégica e escolha de prioridades
- 3.2. Monitoramento e avaliação sistemáticos
- 3.3. Gestão e desenvolvimento de pessoas
- 3.4. Governança orientada para resultados

4 ANEXOS

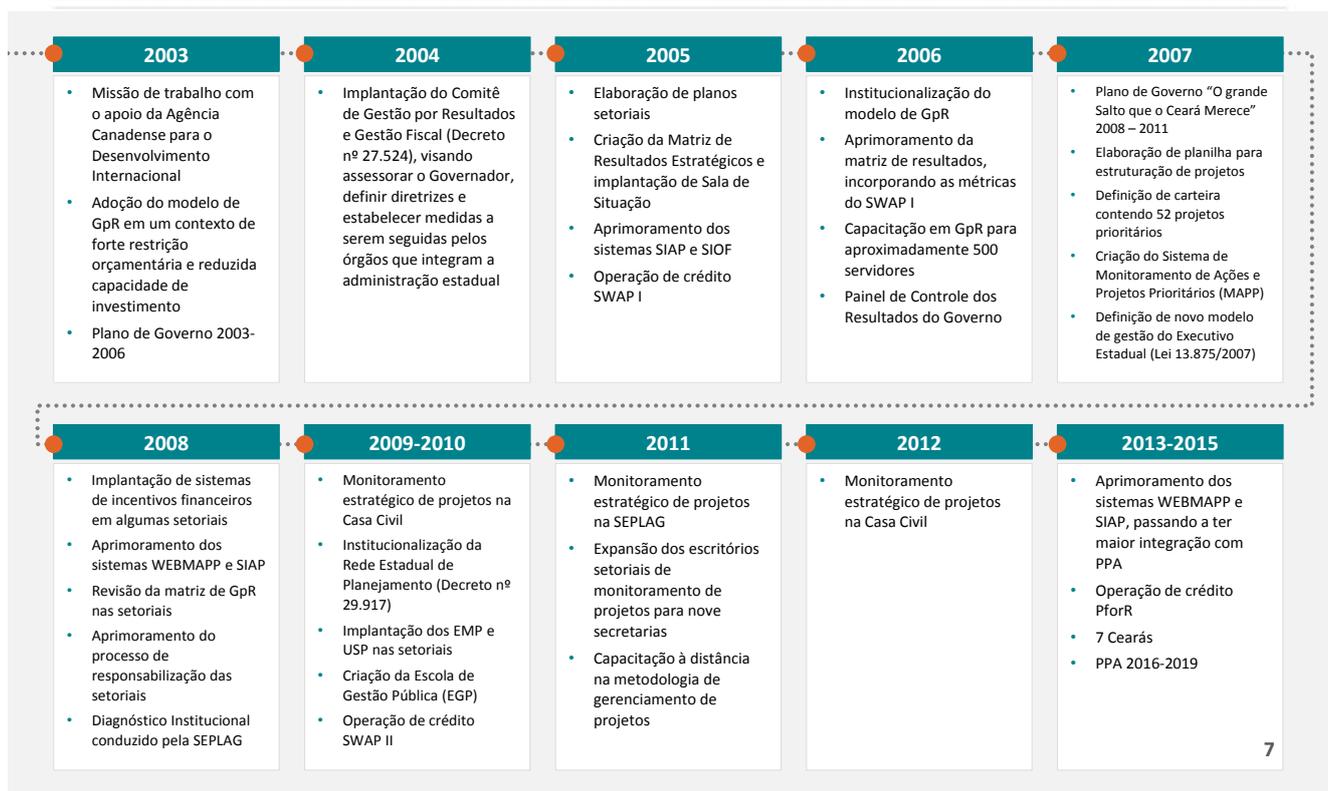
| SLIDE 134 |

- 4.1. Entrevistas individuais em profundidade
- 4.2. Grupos focais
- 4.3. Modelo de monitoramento e gestão de projetos
- 4.4. Rede Estadual de Planejamento
- 4.5. Modelos de incentivos financeiros em vigor no Governo de Estado do Ceará
- 4.6. Análise do marco legal da Gestão para Resultados



RESUMO EXECUTIVO

QUADRO-RESUMO DA EVOLUÇÃO DO MODELO DE GPR NO CEARÁ



7

EVOLUÇÃO DOS INDICADORES NAS ÁREAS DE SAÚDE, SEGURANÇA E EDUCAÇÃO

SAÚDE

↑	EXPECTATIVA DE VIDA
↓	TAXA DE MORTALIDADE PREMATURA POR DCNT
↓	RAZÃO DE MORTALIDADE MATERNA
↑	TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL
↑	PERCENTUAL DE NASCIDOS VIVOS COM MAIS DE 7 CONSULTAS PRÉ-NATAL
↑	COBERTURA POPULACIONAL DAS EQUIPES DE ATENÇÃO BÁSICA
↓	LEITOS POR HABITANTES
↑	GASTO COM SAÚDE PER CAPITA
↑	ESTIMATIVA DE COBERTURA DAS EQUIPES DE ATENÇÃO BÁSICA NA POP. SUS DEPENDENTE
↑	MÉDICOS POR HABITANTES
↑	PERCENTUAL DE MENINAS DE 15 A 19 ANOS QUE SÃO MÃES
↑	TAXA DE INTERNAÇÃO POR CONDIÇÕES SENSÍVEIS À ATENÇÃO BÁSICA (ICSAB)

SEGURANÇA

↓	TAXA DE HOMICÍDIOS
↓	TAXA DE HOMICÍDIOS (NEGROS E PARDOS)
↓	TAXA DE ÓBITOS POR ARMAS DE FOGO
↓	TAXA DE ÓBITOS POR ACIDENTES DE TRÂNSITO (JOVENS)
↓	TAXA DE HOMICÍDIOS (JOVENS)
↓	PROPORÇÃO DE ÓBITOS POR ARMAS DE FOGO
↓	TAXA DE ÓBITOS POR ACIDENTES DE TRÂNSITO (POPULAÇÃO TOTAL)

EDUCAÇÃO

↑	FREQUÊNCIA À CRECHE
↑	FREQUÊNCIA À PRÉ-ESCOLA
↑	TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE NA REDE PÚBLICA (E.F.)
↑	IDEB ENSINO FUNDAMENTAL I
↑	IDEB ENSINO FUNDAMENTAL II
↑	PERCENTUAL DE ALUNOS COM APRENDIZADO ADEQUADO – 9º ANO
↑	TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE NA REDE PÚBLICA (E.M.)
↑	IDEB ENSINO MÉDIO
↑	GASTOS POR ALUNO DO ENSINO MÉDIO
↑	ÍNDICE DE OPORTUNIDADES NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA (IOEB)
↑	TAXA LÍQUIDA DE MATRÍCULA NO ENSINO SUPERIOR
↑	TAXA BRUTA DE MATRÍCULA NO ENSINO SUPERIOR
↑	OFERTA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL DE NÍVEL TÉCNICO
↑	ESCOLARIDADE MÉDIA DA POPULAÇÃO COM 25 ANOS OU MAIS
↑	TAXA DE ANALFABETISMO

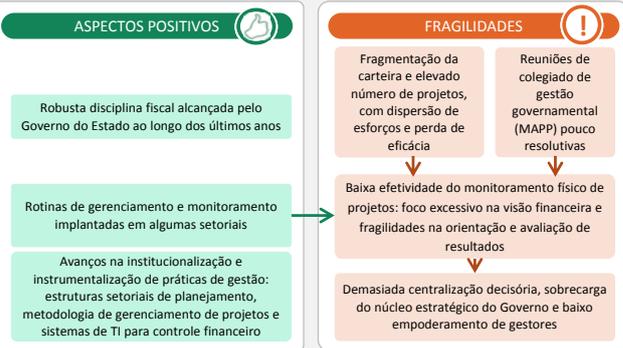
8

PRINCIPAIS ASPECTOS POSITIVOS E FRAGILIDADES DO ATUAL MODELO DE GPR

1 VISÃO ESTRATÉGICA E ESCOLHA DE PRIORIDADES



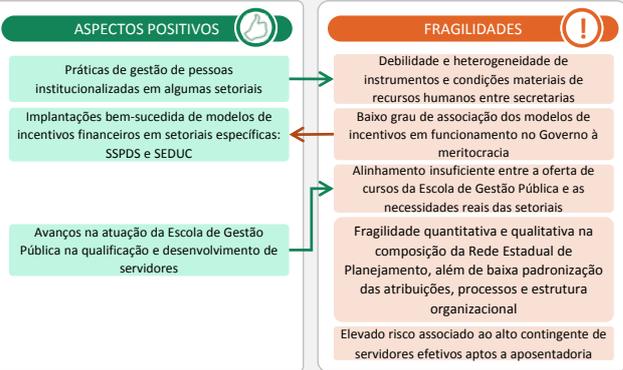
2 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO SISTEMÁTICOS



4 GOVERNANÇA ORIENTADA PARA RESULTADOS



3 GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS



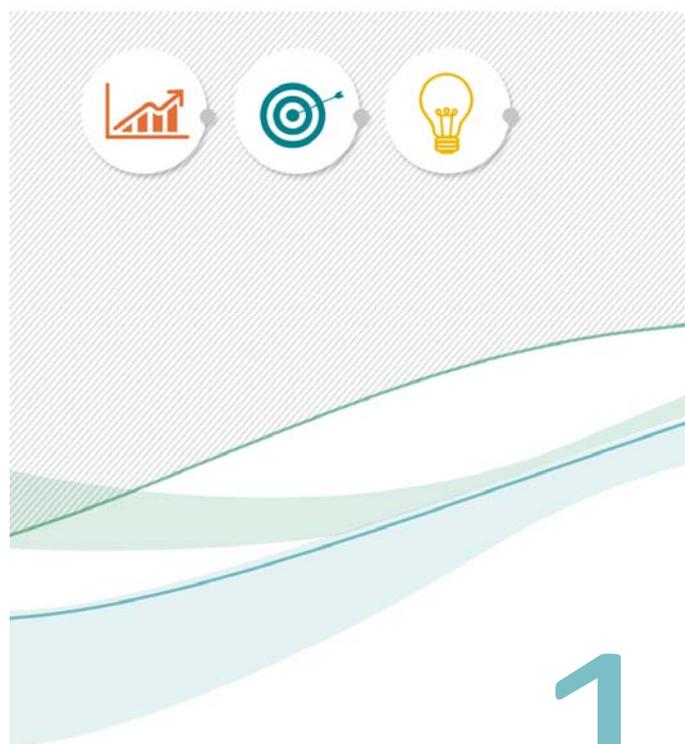
QUADRO-SÍNTESE COMPARATIVO DOS MODELOS DE INCENTIVO EM VIGOR



CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO	CGE	SSPDS	PGE	SEPLAG	SEDUC	SESA	SEFAZ	IPECE
Implantação do modelo	Por meio de Lei em 2003	Por meio de Lei em 2014	Por meio de Lei em 2008	Por meio de Lei em 2005	Por meio de Lei em 2008	Por meio de Lei em 1997	Por meio de Lei em 2004	Por meio de Lei em 2005
Instrumento balizador	Plano Estratégico 2015-2022	Métricas do Ceará Pacífico	Não	Não (i)	PEE 2015-2024	Não	Mapa Estratégico 2015-2018	Não (i)
Abrangência (sistema coletivo no nível das equipes versus individual)	Institucional e Individual	Institucional e Individual	Individual	Institucional e Individual	Institucional	Individual	Individual	Institucional e Individual
Montante do pagamento por desempenho	Até 40% sobre a última categoria da carreira	Salário-base	Valor máximo fixado em até R\$5.000,00	Até 40% sobre a última categoria da carreira	Com base no vencimento-base do servidor	Não foi verificado um percentual padrão	De acordo com a categoria, havendo limite mínimo (A3)	Até 40% sobre categoria do servidor
Periodicidade da avaliação (AV) e pagamento (PG)	AV: Semestral PG: Mensal	AV: Trimestral PG: Quadrimestral	AV: Trimestral PG: Mensal	AV: Anual PG: Mensal	AV: Anual PG: Anual (espécie de 14º)	AV: Semestral (Desempenho Funcional) AV: Anual (Usuário) PG: Mensal	AV: Bimestral PG: Mensal	AV: Anual PG: Mensal
Incorporação do benefício ao cálculo da aposentadoria	Sim (v)	Não	Sim (v)	Sim (v)	Não	Não (ii)	Sim (iii)	Sim (iv)
Média de desempenho	Pontuação de todos servidores na faixa superior (2014.1 e 2015.1)	Premiação segue ranking das AIS	Nota máxima para todos os servidores	Pontuação de todos servidores na faixa superior (2013 a 2016)	Premiação segue ranking das escolas estaduais de ensino médio	Valores são arbitrados pelos próprios gestores das unidades de saúde	Não disponível	Nota máxima para todos os servidores (2014-2015)

(i) Na SEPLAG e no IPECE, apesar da existência de planos estratégicos, eles têm como horizonte 2010 e 2014, respectivamente. Portanto, não há como afirmar que o modelo atual de incentivos esteja alinhado com as métricas estratégicas.
(ii) Na SESA, o marco legal referente a Gratificação de Incentivo ao Trabalho com Qualidade (Lei 12.761/97 e demais dispositivos legais) determina que os benefícios sejam concedidos sob forma de gratificação e incorporados ao cálculo de férias, décimo-terceiro e aposentadoria. Entretanto, de acordo com informações da Coordenadoria de Gestão Previdenciária (CPREV), não foi identificado nenhum processo de aposentadoria com incorporação de algum "prêmio" no valor inicial do benefício no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), denominado Sistema Único de Previdência Social do Estado do Ceará (SUPSEC).
(iii) Na SEFAZ, o marco legal (Lei nº 13.439, de 16 de janeiro de 2004, regulamentada pelo Decreto nº 27.439, de 03 de maio de 2004) prevê que o Prêmio por Desempenho Fiscal (PDF) seja concedido sob forma de gratificação e incorporado ao cálculo de férias, décimo-terceiro e aposentadoria. A referida Lei foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 3516/2005) proposta pelo Procurador-Geral da República, em tramite no Supremo Tribunal Federal. A Lei nº 14.969/2011 promoveu alteração suprimindo os aposentados e pensionistas do PDF, mas criando uma gratificação compensatória, que é custeada com recursos destinados para o PDF. De acordo com informações da Coordenadoria de Gestão Previdenciária (CPREV) da SEPLAG, para efeito de aposentadoria, a legislação estadual (Lei nº 14.969/2011) prevê o cálculo da média dos últimos 24 meses da gratificação do PDF, sendo que o resultado dessa média compõe o valor inicial do benefício. Em alguns casos, a parcela referente ao PDF no benefício pode resultar maior que o PDF verificado na remuneração do último mês como ativo.
(iv) A gratificação de Desempenho de atividade de Análise de Políticas Públicas (GDAP) é incorporada ao salário-base do servidor para fins de contribuição previdenciária, férias e 13º. Para questão previdenciária, são obedecidos os limites estabelecidos pelo INSS.
(v) Na CGE, PGE e SEPLAG, a incorporação do incentivo pecuniário ao cálculo da aposentadoria foi confirmada pela Coordenadoria de Gestão Previdenciária (CPREV).

- **Grau de institucionalização:** Não há modelo um de incentivos único. As setoriais são responsáveis por elaborar seus próprios modelos, definir seus critérios de avaliação e determinar o método de apuração e de avaliação. Isso permite a coexistência de modelos de diferentes níveis de maturidade.
- **Alinhamento estratégico:** Com exceção de algumas secretarias, as métricas que integram o sistema de incentivos não guardam correspondência com as metas estabelecidas nos respectivos planos setoriais.
- **Clareza, objetividade e imparcialidade:** Na maioria dos casos, foi relatado certo grau de subjetividade no processo de avaliação em função da vinculação entre bonificação e avaliação individual de desempenho.
- **Metas desafiadoras e factíveis:** Com exceção de algumas secretarias, usualmente são atribuídas notas máximas na avaliação de desempenho, o que sinaliza a necessidade de rever o processo de avaliação para eliminar esta distorção
- **Natureza do incentivo financeiro:** Os incentivos financeiros analisados são concedidos sob forma de gratificação, onde se torna parte integrante do salário e entra para a base de cálculo da aposentadoria, décimo-terceiro e férias; ou então sob forma de prêmio, que possui caráter indenizatório.
- **Dispositivo que delimite o pagamento do incentivo pecuniário por resultados ao alcance de resultado fiscal pelo Estado:** Em todos os casos analisados, o pagamento do adicional é garantido independentemente da situação fiscal do Estado.
- **Montante do pagamento por desempenho:** O montante varia conforme a organização. Há casos em que a base de cálculo é o último vencimento da carreira, o vencimento-base do respectivo servidor ou então um valor bruto máximo pré-estabelecido.



Capítulo 1

EVOLUÇÃO DO MODELO DE GESTÃO PARA RESULTADOS NO GOVERNO DO CEARÁ

DESENHO E IMPLANTAÇÃO INICIAL DA GESTÃO PARA RESULTADOS

2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015

▶ O Governo do Estado do Ceará, assim como ocorreu em outros estados brasileiros, adotou o modelo de Gestão para Resultados (GpR) buscando maior eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas. A adoção do modelo se deu em um contexto de forte restrição orçamentária e reduzida capacidade de investimento.

Para implantar o modelo, o governo canadense foi escolhido como referência para uma missão de trabalho, que contou com o apoio da Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional. O objetivo era condicionar o ciclo de gestão – planejamento, orçamento e processo decisório – aos objetivos e resultados almejados.

Em virtude da situação de restrições vivenciada à época, no início da GpR foram priorizadas três vertentes de atuação:

- I. Tomar medidas para o equilíbrio fiscal com elaboração de estratégias para elevar receitas próprias e reduzir despesas correntes
- II. Promover um choque de gestão no sentido de reorganizar e modernizar a estrutura administrativa
- III. Implementar operações de crédito com agências multilaterais

O Plano de Governo (2003-2006), denominado Ceará Cidadania: Crescimento com Inclusão Social, foi um marco relevante no processo de planejamento. O plano foi estruturado em quatro eixos: Ceará Empreendedor; Ceará Vida Melhor; Ceará Integração e Ceará Estado a Serviço do Cidadão. O plano desenhou as diretrizes estratégicas a serem seguidas e foi desdobrado, em 2006, em indicadores no nível estratégico, tático e operacional.

MEDEIROS, Ana Cristina Cavalcante. GPR no Ceará: Prática de Gestão em Busca de Resultados. II Congresso CONSAD de Gestão Pública. 2009. p. 13-16.
MEDEIROS, Ana Cristina Cavalcante. Gestão por resultados na administração pública: a experiência do Estado do Ceará comparada ao modelo canadense. 2008. p. 73-75
IPECE, 2006. Ceará. A prática de uma gestão pública para resultados, p. 22-27.

13

O PAPEL DO COGERF NA GESTÃO PARA RESULTADOS

2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015

▶ Em linha com a necessidade de alcançar e manter o equilíbrio fiscal à época, foi instituído, em 2004, o Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal (COGERF). O COGERF consiste em um colegiado de Secretários de Estado que se reúne semanalmente para assessorar o Governador, definir diretrizes e estabelecer medidas a serem seguidas pelos órgãos que integram a administração estadual, com os seguintes objetivos:

- I. Garantir o equilíbrio financeiro sustentável do Tesouro Estadual, o cumprimento de metas fiscais de resultado primário e compromissos legais e constitucionais
- II. Consolidar o modelo de gestão baseado em resultados
- III. Elevar a eficiência, a eficácia e a efetividade da administração estadual
- IV. Garantir o cumprimento das disposições constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal
- V. Contribuir para a preservação dos interesses contidos nas políticas públicas do Estado

O COGERF conta com o apoio de uma secretaria executiva e dos seguintes grupos técnicos criados com o propósito de prestar assessoramento ao Comitê: Grupo Técnico de Gestão por Resultados (GTR), Grupo Técnico de Gestão Fiscal (GTF) e o Grupo Técnico de Gestão de Contas (GTC).

Merece destaque a atuação do GTR, que ficou responsável por analisar o desempenho dos programas de Governo e pela gestão institucional e estrutural no cumprimento das metas das secretarias. Na época, o GTR foi também o responsável pela adequação e revisão do Plano Estratégico de Governo, pilar central da GpR.

IPECE, 2006. Ceará. A prática de uma gestão pública para resultados, p. 57-58.
<http://transparencia.ce.gov.br/content/modelo-de-governanca/cog erf>

14

PLANOS SETORIAIS, OPERAÇÃO DE CRÉDITO COM AGÊNCIAS MULTILATERAIS E IDEALIZAÇÃO DA MATRIZ GPR

2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015

▶ Outro avanço no modelo foi a elaboração dos planos estratégicos das secretarias, sendo o processo conduzido pelo COGERF, que orientou diversas secretarias na compreensão do Plano de Governo e, por conseguinte, tornar o desenvolvimento dos planos setoriais alinhados com as intenções de Governo. Com esse esforço, é relevante mencionar os seguintes avanços:

- I. **Planos estratégicos setoriais:** referência para orientar ações “na ponta”, com alinhamento com o Plano de Governo
- II. **Metas setoriais:** maior foco nos resultados e impactos da ação governamental, e não somente nos produtos
- III. **Matriz de Resultados:** todas as secretarias passaram a contar com uma matriz de resultados, na qual era determinado o resultado de governo vinculado, os resultados setoriais com os devidos indicadores, suas linhas de base e valores, os programas que levariam a tais resultados, com seus respectivos produtos, indicadores de produto e as metas a serem atingidas para 2006 e 2007
- IV. **PPA, plano operativo e orçamento:** redução do número de programas e foco das ações nos objetivos do Plano de Governo
- V. **Sala de situação:** sistema informatizado com foco nas contas públicas, ações governamentais, indicadores socioeconômicos e perfil municipal

Ainda em 2005, foi iniciada a operação SWAP I (Sector Wide Approach 2005 – 2007), intitulada Ceará Multi Setorial de Inclusão e Desenvolvimento Social, no valor global de US\$241 milhões. Além de configurar um empréstimo, a operação de crédito teve o intuito de estabelecer uma agenda de desenvolvimento social do Estado, com a liberação de recursos financeiros vinculados ao alcance de metas pré-estabelecidas, que incluíam: preservação do equilíbrio fiscal com superávits crescentes, alcance de 16 indicadores econômicos e sociais, gastos mínimos em nove programas prioritários e a assistência técnica na implantação de uma política de GpR.

IPECE, 2006. Ceará. A prática de uma gestão pública para resultados. SWAP Ceará: Instrumento de Disseminação da Gestão por Resultados, acesso: http://www2.ipece.ce.gov.br/SWAP/swapii/publicacoes/Artigo_SWAP_Ceará_apresentado_Congresso_de_Gestao_Publica_20_10_09.pdf

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO, CICLOS DE CAPACITAÇÃO E APRIMORAMENTO DA MATRIZ GPR

2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015

▶ Em 2006, a crescente orientação para resultados ganhou força com a incorporação dos avanços da GpR à Mensagem à Assembleia Legislativa e a criação de um capítulo de análise do desempenho da GpR nos relatórios de prestação de contas anuais do Tribunal de Contas do Estado.

Outro marco importante foi a realização do Encontro de Avaliação de Resultados e Prioridades, que contou com a participação de todas as setoriais, utilizando como referência o Painel de Controle dos Resultados de Governo, contendo os indicadores estratégicos para cada eixo do Plano de Governo.

Um terceiro marco foi o aprimoramento da Matriz de Resultados Estratégicos após a discussão promovida pelo encontro, que passou a ter maior aderência ao Plano de Governo, inclusive com a incorporação dos indicadores da Operação SWAP I.

Cabe destacar, também, a realização de cursos de capacitação em GpR para todos os servidores ligados às áreas de planejamento das setoriais e órgãos vinculados, para um total de aproximado de 500 pessoas.

PAINEL DE CONTROLE DOS RESULTADOS DE GOVERNO

INDICADORES EIXO I	Sinalização
1. PIB Total (estimativa em milhões - preço de mercado)	▲
2. PIB PER CAPITA (estimativa - preço de mercado)	▲
3. Taxa de Crescimento PIB total	▲
4. Taxa de Crescimento da Agropecuária	■
5. Taxa de Crescimento da Indústria	■
6. Taxa de Crescimento dos Serviços	▲
7. ICMS (milhões - preços correntes)	▲
8. ICMS (milhões - preços constantes)	■
9. Fluxo de Comércio - Exp. + Imp. (US\$ Bilhão)	▲
10. Grau de diversificação da pauta de exportações	■
11. N° de novos empregos criados (formais)	▲
12. Índice de qualidade do emprego	▼
13. Dívida / PIB x 100	▲
14. Dívida Consolidada Líquida / RLR	▲
15. Dívida / RCL	▲

GOVERNO		SECRETARIA DA EDUCAÇÃO BÁSICA						
Resultados Estratégicos	Resultados Estratégicos Setoriais	Indicadores de Resultado	Linhas de Base	Programas Prioritários	Produtos	Indicadores de Produto	Metas 2006	Metas 2007
Eixo 3 - Ceará Vibe Melhor	Educação de qualidade	Taxa de crescimento da matrícula do ensino médio	2003/2002 = 15,7% 2004/2003 = 4,6% 2005/2004 = 8,3%	Universalização progressiva do ensino médio na zona rural e urbana	Oferta escolar ampliada no ensino médio	Nº de vagas ampliadas no ensino médio	33.000	4.400
		Taxa de analfabetismo de população de 15 anos e mais	2001 = 24,5% 2004 = 19,3% 2005 = 22,7% 2006 = 16,7%	Apoio ao desenvolvimento da educação infantil, especial, indígena e de jovens e adultos	Alunos matriculados	Nº de alunos matriculados	137.000	70.495

NOVO PLANO DE GOVERNO, NOVO MODELO DE GESTÃO E CRIAÇÃO DO MAPP

2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015

- Com a mudança de Governo, foi lançado em 2007 o plano de Governo intitulado Desenvolvimento Justo e Solidário: Novo Jeito de Fazer (2007 – 2010). Ainda no início do ano foi lançado o novo modelo de gestão do Executivo Estadual definido pela Lei 13.875/2007. Nela, a Gestão para Resultados foi definida como administração voltada para o cidadão, centrada notadamente nas áreas finalísticas, objetivando padrões ótimos de eficiência, eficácia e efetividade, contínua e sistematicamente avaliada e reordenada às necessidades sociais (para maiores detalhes, conferir também o Anexo 4.6).

Em termos de estrutura houve a fusão da Secretaria de Administração (SEAD) com a Secretaria do Planejamento e Coordenação (SEPLAN), dando origem a Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG) e a ampliação das competências da Secretaria da Controladoria (SECON), abrangendo as funções de Ouvidoria e Transparência. Também foram extintas as comissões de licitação existentes em cada órgão e implantada a comissão única de licitação para todo o Estado, centralizada sob o controle da PGE, visando dar mais celeridade aos processos de licitação por meio da redução do prazo de resolução de disputas e questionamentos.

Para possibilitar um melhor gerenciamento da carteira de projetos do Estado foram implementadas as planilhas para estruturação de projetos, utilizadas por diferentes órgãos do Estado dando origem a primeira carteira, contendo um total de 1.300 projetos, sendo, desse total, 52 projetos prioritários.

Observada a necessidade de desenvolver um ferramental mais condizente com as necessidades de monitoramento da carteira de projetos prioritários, foi implantado, em novembro de 2007, o sistema de Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários (MAPP). O MAPP abrange a proposição, aprovação, registro da execução física e financeira e monitoramento da implantação dos projetos.



Caderno 31 – Monitoramento de Projetos Prioritários do Governo do Estado. Acesso em: http://www.gestaodoservidor.ce.gov.br/site/images/stories/flips/f31/pages/manual_monitoramento_web.pdf
MAPP – MONITORAMENTO DE PROJETOS PRIORITÁRIOS DO GOVERNO DO ESTADO Acesso em: <http://www.Ceará.gov.br/phocadownload/Downloads/mapp.pdf>
MEDEIROS, Ana Cristina Cavalcante. GPR no Ceará: Prática de Gestão em Busca de Resultados. II Congresso CONSAD de Gestão Pública. 2009.
LEI Nº13.875, de 07 de fevereiro de 2007.

17

MODELOS DE INCENTIVOS, APRIMORAMENTOS NOS SISTEMAS INFORMATIZADOS WEBMAPP E SIAP, ATUALIZAÇÃO DAS MATRIZES DE RESULTADOS ESTRATÉGICOS E DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL

2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015

- Em 2008 foram implantados modelos de incentivo financeiro em algumas setoriais (PGE, SEDUC, dentre outras), com a vinculação da avaliação de desempenho a compensações financeiras.

Também naquele ano, na esfera do monitoramento dos projetos MAPP, verificou-se desalinhamento entre as informações do MAPP e do sistema da SEFAZ, o qual considerava as informações dos projetos finalísticos sem o devido agrupamento que originava os projetos MAPP, o que gerava problemas para o acompanhamento do investimento e para a comparação entre o valor inicialmente orçado e o valor efetivamente gasto nos projetos. A partir de então, houve clara distinção entre as funções dos sistemas WebMapp e SIAP, ficando o WebMapp no apoio às funções de decisão e acompanhamento dos níveis estratégicos e o SIAP com todas as funções operacionais.

Com o novo Plano de Governo 2007-2010 em vigor, o marco lógico do plano e as matrizes de GpR foram atualizadas.

Nesse mesmo período, iniciou-se o aprimoramento do processo de *accountability*, com destaque para a inclusão das prestações de contas no site de cada secretaria a partir de meados de 2008.

Além dos fatos supracitados, a SEPLAG realizou um diagnóstico institucional que buscou compreender o modelo de planejamento do Governo. O trabalho envolveu vinte e cinco instituições do Poder Executivo. Como resultado, o diagnóstico apontou a necessidade de (i) integrar os processos de planejamento, orçamento, monitoramento e avaliação da ação governamental (ii) elaborar planos e orçamentos coerentes entre si, baseados nos problemas/potencialidades identificadas no processo de planejamento participativo regionalizado (iii) reforçar a estrutura de planejamento da administração pública estadual por meio de capacitação e instrumentalização de metodologias a fim de enfrentar complexidades e dificuldades derivadas da estruturação e gestão da rede de planejamento (iv) acelerar a descentralização das decisões, possibilitando atribuir responsabilidades aos órgãos executores das ações governamentais, de forma a cobrar eficiência da políticas públicas.



<http://www.Ceará.gov.br/phocadownload/Downloads/mapp.pdf>
OLIVEIRA FILHO, Luiz Xavier; LIMA, Hermano Machado Ferreira. Gestão, Administração Pública e Planejamento Governamental do Estado do Ceará. 2013. p. 216.
MEDEIROS, Ana Cristina Cavalcante. GPR no Ceará: Prática de Gestão em Busca de Resultados. II Congresso CONSAD de Gestão Pública. 2009. p. 17.

18

ESCOLA DE GESTÃO PÚBLICA, SWAP II E MONITORAMENTO ESTRATÉGICO DE PROJETOS NA CASA CIVIL

2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015

- Em 2009, foi criada a Escola de Gestão Pública (EGP), como um órgão de Administração Direta, vinculado à SEPLAG, instituído pela Lei nº14.335 de 20 de abril de 2009. O objetivo era fortalecer a GpR por meio da formação e capacitação dos servidores públicos. A escola foi fruto do desmembramento da Coordenadoria de Gestão de Pessoas da SEPLAG, que deu origem a Coordenadoria de Desenvolvimento de Pessoas (Codep), que atuou como incubadora em alguns projetos, como novo modelo de desempenho, banco de talentos, programa qualidade de vida no trabalho, recadastramento de servidores ativos e a escola de governo, dentre outros.

A parceria com os órgãos multilaterais ganhou força e o Ceará, após o fim da operação de Swap I, é contemplado pelo Swap II, desta vez intitulado Projeto de Apoio à Inclusão Social e Crescimento Econômico, no valor de US\$ 240 milhões (2009–2012). Importante ressaltar que 98% dos recursos do Swap II estavam condicionados ao cumprimento de metas e alcance de indicadores com 17 órgãos.

Merece destaque a ênfase que se deu à disseminação e institucionalização do modelo de GpR no Estado. No SWAP I, foi enfatizada a elaboração de planos estratégicos setoriais e de matrizes de GpR nas setoriais. Dando continuidade, o SWAP II induziu a institucionalização da GpR por meio da elaboração de relatórios de desempenho e de produto x resultado, da capacitação de servidores e da incorporação de informações sobre GpR na LOA e na Mensagem à Assembleia.

Outra mudança ocorrida em 2009 foi a implementação da estrutura de monitoramento de projetos, os quais passaram a ter níveis diferenciados de monitoramento conforme sua classificação em: estratégicos de governo, estratégicos setoriais e complementares. Nesta época, o monitoramento era realizado pela Casa Civil. Havia reuniões de monitoramento com enfoque nos 52 projetos de grande porte do Estado, sendo que as agendas eram organizadas em quatro tópicos: contexto atual do projeto, problemas enfrentados, alternativas viáveis e tomada de decisão.

Ainda em 2009, foi criada no MAPP a variável “empreendimento” que permitia agrupar fragmentos de um mesmo projeto que haviam sido inseridos no sistema como projetos separados. As mudanças no modelo de monitoramento foram acompanhadas por um aumento expressivo no número de projetos MAPP: se no início de 2008 existiam 1.300 projetos, no final de 2009 o número alcançou cerca de 5.000.

<http://www.Ceará.gov.br/phocadownload/Downloads/mapp.pdf>

<http://www2.ipece.ce.gov.br/SWAP/swapii/reunioes/swapii.pdf>

Histórico da Escola de Gestão Pública do Estado do Ceará - <http://www.ego.ce.gov.br/index.php/institucional/historico>

19

REDE DE PLANEJAMENTO, ESCRITÓRIOS SETORIAIS E MONITORAMENTO ESTRATÉGICO DE PROJETOS NA SEPLAG

2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015

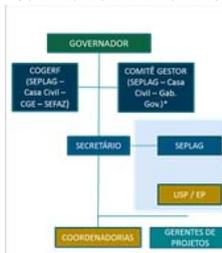
- Formalmente instituída em 2009, da Rede Estadual de Planejamento passou a atuar em 2010, com o objetivo de conduzir os processos de planejamento, orçamento e gestão pública por resultados nas setoriais sob a coordenação da SEPLAG. A rede foi instituída pelo Decreto 29.917, que redefine também o Sistema Estadual de Planejamento (SEP), constituído pelos sistemas de atividades corporativas da Administração Estadual - planejamento, orçamento, acompanhamento físico-financeiro e de gestão pública por resultados, tendo a SEPLAG como órgão central do Sistema (para maiores detalhes, conferir também o Anexo 4.6).

A estrutura da rede passou a contar com a Unidade Setorial de Planejamento (USP), cuja finalidade era unificar a coordenação dos instrumentos de planejamento no âmbito das setoriais, com os Escritórios de Monitoramento de Projetos (EMP), com o objetivo de realizar o monitoramento intensivo dos projetos prioritários nas setoriais.

Naquele ano os escritórios setoriais de monitoramento de projetos visavam substituir a estrutura de monitoramento anterior na Casa Civil. O Escritório Central de Monitoramento, vinculado diretamente a Coordenadoria de Planejamento e Orçamento (CPLOG), contava com cinco pontos focais: SEINFRA, SEDUC, SSPDS, SRH e SETUR, cada um com servidores da SEPLAG alocados dentro das secretarias, com o objetivo de apoiar os gerentes de projeto.

O Comitê Gestor de Monitoramento, constituído pela Casa Civil, SEPLAG e GABGOV, com a atribuição de monitorar o portfólio de empreendimentos do Governo do Estado, atuar no processo decisório e mitigar os riscos à execução da carteira, chegou a funcionar durante um breve período, mas não se firmou como instância decisória estratégica, deixando de funcionar logo em seguida. Na prática, o COGERF, com composição semelhante, sempre atuou como instância superior, mas com viés orçamentário e não com viés estratégico.

SISTEMA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO



RELATÓRIO DE MONITORAMENTO

EXPANSÃO DOS ESCRITÓRIOS SETORIAIS E MONITORAMENTO

2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015

- ▶ Em 2011, decidiu-se pela expansão dos escritórios setoriais de monitoramento para mais nove secretarias. Devido a carência de pessoas devidamente treinadas, os cinco pontos focais da SEPLAG deixaram de ter alocação exclusiva em apenas uma setorial e passaram a treinar as equipes setoriais em gerenciamento e monitoramento de projetos. Nesse mesmo ano, foi realizada capacitação a distância na metodologia de gerenciamento de projetos, com grande adesão dos servidores das secretarias.

No final de 2011 e início de 2012, a atribuição de monitoramento estratégico migrou novamente para Casa Civil. A elaboração de relatórios de monitoramento, até então sob responsabilidade da SEPLAG em parceria com as setoriais, deixa de ser realizada. Com isso, o modelo entrou em declínio e foi gradualmente abandonado.

21

PROGRAM-FOR-RESULTS (PFORR), PLANO DE GOVERNO 7 CEARÁS E PPA 2016-2019

2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015

- ▶ Em 2013, o Ceará avança com mais uma operação com o Banco Mundial, o *Program-for-Results* (PforR) no valor de US\$ 350 milhões, com o objetivo de garantir a continuidade dos investimentos em áreas estratégicas do Estado, programados no PPA 2012–2015, de forma a promover um crescimento econômico que privilegie a inclusão social e seja ambientalmente sustentável.

O SWAP apoiava indicadores, metas e programas de despesas elegíveis do PPA tendo como foco as áreas setoriais. Já o PforR passou a apoiar indicadores, metas e iniciativas de programas do PPA, com atividades organizadas em torno de "macrofunções" que direcionam os esforços dos vários órgãos públicos de maneira transversal para um objetivo comum na busca de resultados, incentivando a colaboração entre os órgãos e o fortalecimento da integração das setoriais envolvidas.

Ainda em 2014, os sistemas WEBMAPP e SIAP passam a ter maior integração com o PPA. Todos os projetos, que antes só tinham integração com o programa e a ação do PPA, passam a ter integração também com a iniciativa e seu objetivo. No segundo semestre de 2014, ocorre uma simplificação do WEBMAPP, visando adequá-lo às necessidades do alto escalão (Governador e Secretários), sendo esta a última mudança significativa ocorrida nos sistemas e no modelo de monitoramento.

No final do ano de 2014 e início de 2015 continuaram os movimentos favoráveis à GpR, sobretudo no intuito de fortalecer a dimensão estratégica do Estado. O reflexo destes movimentos pode ser observado a partir do plano de governo 7 Ceará, que definiu 7 grandes eixos governamentais de articulação intersetorial. Um avanço que corrobora essa articulação pode ser notado com a criação do Pacto por um Ceará Pacífico, lançado em 2015, que desenvolve ações conjuntas entre diversas setoriais com o objetivo de construir uma cultura de paz em todo o território cearense.

Outro avanço importante veio com a metodologia participativa de construção do Plano Plurianual 2016-2019, que dividiu o Estado em 14 regiões de planejamento visando orientar a ação governamental para as necessidades regionais e promover o desenvolvimento territorial. Nesse ínterim o processo de elaboração do PPA contou com o apoio da sociedade civil, que teve seu protagonismo fortalecido. A metodologia participativa de construção do PPA se deu por meio de oficinas regionais em cada uma das regiões de planejamento. Cabe salientar que o conjunto de intenções do Governo, contidas nos 7 Ceará, serviram de base para elaboração do PPA 2016-2019.

22

QUADRO-RESUMO DA EVOLUÇÃO DO MODELO DE GPR NO CEARÁ



23

ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DO MODELO DE GESTÃO PARA RESULTADOS NO CEARÁ

- Tendo em vista a análise que se segue, é oportuno reiterar os princípios/diretrizes que sustentam os fundamentos da Nova Gestão Pública e, por conseguinte, da Gestão Pública para Resultados-GpR: (1) adotar visão sistêmica e de longo prazo; (2) obter alinhamento entre recursos alocados e resultados de interesse da sociedade; (3) ter seletividade nas ações e na alocação de recursos críticos; e (4) orientar a administração pública para o cidadão/público-alvo.
- A evolução histórica da GpR no Governo do Ceará indica que as ferramentas e métodos adotados no período de 2003 a 2006 avançaram na criação das bases para o fortalecimento destes princípios/diretrizes, com destaque para: (1) elaboração de plano estratégico desdobrado em quatro eixos transversais, com diretrizes estratégicas e indicadores de nível estratégico, tático e operacional; (2) Instituição do COGERF, em linha com a necessidade de alcançar e manter o equilíbrio fiscal; (3) elaboração dos planos estratégicos das secretarias, liderados pelo COGERF; (3) instituição e estruturação da matriz de resultados conectando produtos/entregas setoriais com metas finalísticas; (4) redução do número de programas e foco das ações nos objetivos do Plano de Governo e sala de situação; (5) incorporação dos avanços da GpR à Mensagem à Assembleia Legislativa; (6) realização do Encontro de Avaliação de Resultados e Prioridades; e (7) capacitação ampla em GpR para todos os servidores.
- Com a mudança de Governo, em 2007, e as novas orientações estratégicas e diretrizes, observa-se que alguns aspectos centrais do método de gestão perderam importância ou foram enfraquecidos com o passar do tempo (como as matrizes de resultado e o foco na medição e avaliação de indicadores de desempenho), com menor intensidade no período 2007-2010 e maior no período 2011-2014.

24

ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DO MODELO DE GESTÃO PARA RESULTADOS NO CEARÁ



- Neste último período 2007-2014 o direcionamento dos esforços de planejamento e gestão foram orientados por uma visão predominantemente de curto prazo e focada na execução de projetos de investimento (preponderantemente obras). Este esforço gerou avanços importantes nos aspectos de monitoramento e controle financeiro, mas, aparentemente, contribuiu para a fragmentação das ações (ampliação de 1300 projetos para 5000). A fragmentação enfraqueceu a conexão das ações (projetos/programas estratégicos) com os resultados finalísticos.
- Os avanços relevantes que aconteceram nos métodos de gestão no período de 2007-2014 foram: (1) criação no sistema Mapp; (2) o aprimoramento do processo de *accountability*; (3) a criação da Escola de Gestão Pública (EGP); (4) a celebração dos acordos de colaboração Swap II e PfoR; (5) a implantação da Rede Estadual de Planejamento; (6) e as tentativas diversas de implantação de modelo de monitoramento, ora centralizado na Casa Civil, ora descentralizados nas setoriais e coordenados pela Seplag.
- Relacionado a este último item, chama a atenção, na evolução do modelo, os constantes movimentos de centralização e descentralização de funções, seja nas atribuições de planejamento (em menor grau), ou nas de monitoramento de projetos. Este movimento pendular pode ser explicado pela intenção de institucionalização de métodos e ferramentas dentro do sistema de governo (descentralização) ou pela emergência da necessidade de dar foco nas ações mais importantes e prioritárias de governo (centralização), cabendo ao núcleo central (Casa Civil e Seplag) o olhar mais estratégico e as setoriais o olhar mais tático-operacional nos chamados projetos estratégicos setoriais ou complementares. As funções de monitoramento estratégico, ora executadas pela Casa Civil e ora pela SEPLAG, podem ter contribuído, em algum momento, para a sobreposição de funções entre as duas estruturas.

25

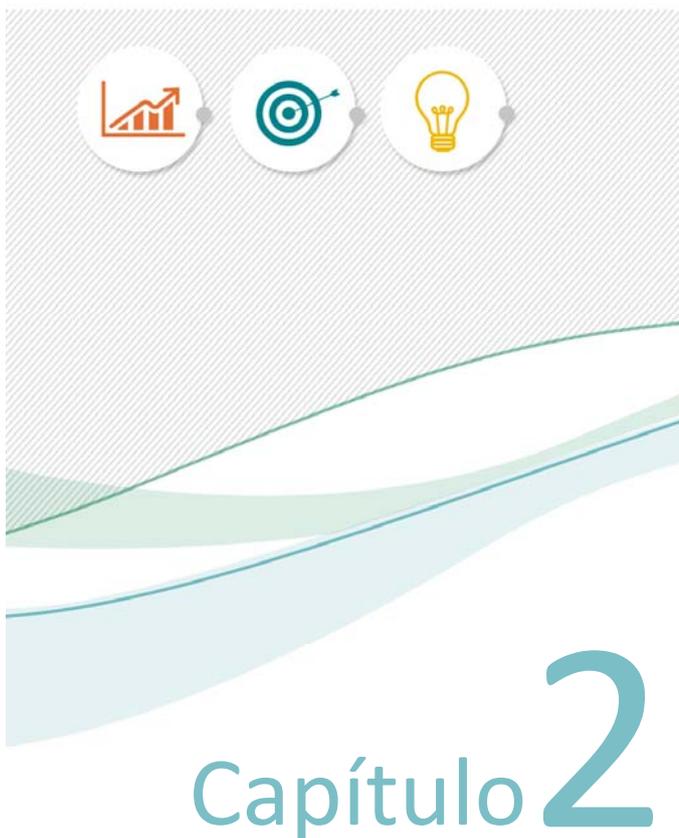
ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DO MODELO DE GESTÃO PARA RESULTADOS NO CEARÁ



- Neste sentido, os movimentos e a velocidade de descentralização (via Rede Estadual de Planejamento) podem ter contribuído para o enfraquecimento da “espinha dorsal” da GpR no Estado, por melhor que tenha sido sua intenção, sem o aparente patrocínio efetivo das lideranças principais do Governo e o nível adequado de maturidade das setoriais (pessoas e métodos), prejudicando assim, o princípio fundamental da seletividade e do foco na geração de resultados finalísticos aderentes aos problemas centrais da GpR. O esforço de descentralização ampla dos métodos de planejamento e monitoramento pode ter contribuído para que a SEPLAG, principal estrutura coordenadora do processo, não tivesse o “fôlego” necessário, naquele momento, para manutenção dos pilares da GpR junto as lideranças principais do governo.
- A expectativa do “controle” amplo e absoluto em sistemas complexos e “vivos” como um Governo de Estado tende a contribuir para o excessivo foco em meios, com proliferação de instrumentos de controle, em contraponto ao estímulo da atitude empreendedora e do empoderamento de gestores na ponta e a manutenção do foco nas entregas e nos resultados.
- Ademais, há sinais objetivos de que implantação dos sistemas de remuneração variável pode ter sido um movimento desalinhado com o nível de maturidade ideal para tal tipo de iniciativa, tão complexa e abrangente.

26

- Chama particular atenção o fato de que durante toda a evolução do modelo foi modesto o esforço de planejamento de longo prazo para o Estado e a ausência de iniciativas estruturantes visando a melhoria de grandes processos estratégicos de prestação de serviços, tais como a provisão de serviços de saúde, segurança e proteção social.
- Por fim, vale ressaltar que a implantação e consolidação de um modelo de gestão para resultados em sua totalidade leva tempo e demanda esforço concentrado, patrocínio superior, disciplina e continuidade de execução e enraizamento na cultura dominante nas instituições do Estado para que os fundamentos do método sejam praticados por longo tempo. A institucionalização de um método de gestão com as características da GpR significa mudar o comportamento das pessoas para uma visão de resultados e não de meios e a emergência de uma cultura e de instrumentos legais que valorizem este novo foco em todas as suas dimensões.



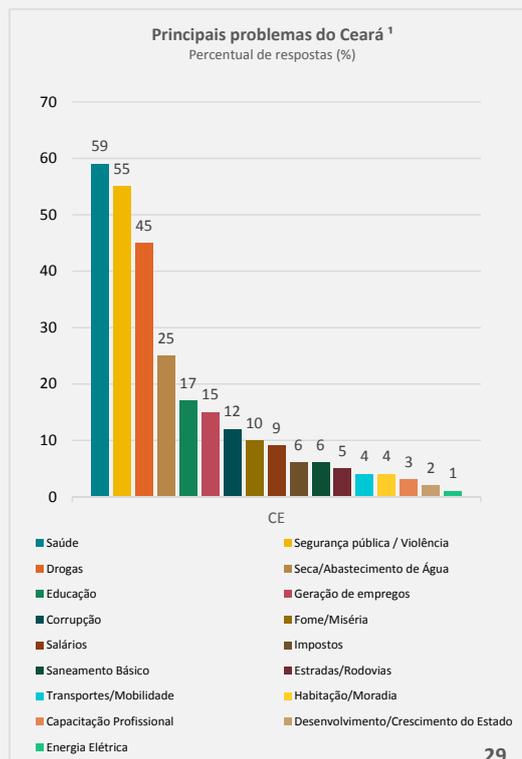
INTRODUÇÃO



ESTE CAPÍTULO ANALISA A EVOLUÇÃO DE UMA AMOSTRA DE RESULTADOS DO ESTADO DO CEARÁ NOS ÚLTIMOS 10 ANOS NAS FUNÇÕES SAÚDE, SEGURANÇA E EDUCAÇÃO. OS INDICADORES SÃO, NA SUA GRANDE MAIORIA, AVALIADOS COMPARATIVAMENTE ÀS DEMAIS UNIDADES DA FEDERAÇÃO. O OBJETIVO DESTES CAPÍTULOS É IDENTIFICAR OS PRINCIPAIS AVANÇOS E DESAFIOS NESTAS ÁREAS E TENTAR INFERIR, EM CARÁTER EXPLORATÓRIO, A EFETIVIDADE DO ATUAL MODELO DE GESTÃO PARA RESULTADOS (GPR) E SUA CAPACIDADE DE GERAR RESULTADOS DE INTERESSE DA SOCIEDADE CEARENSE.

A ESCOLHA DA SAÚDE, SEGURANÇA E EDUCAÇÃO COMO ÁREAS DE ANÁLISE JUSTIFICA-SE PORQUE ESSES SÃO OS PRINCIPAIS GARGALOS DO PAÍS, DE ACORDO COM A PESQUISA JUNTO A EXTRATOS DA POPULAÇÃO BRASILEIRA. CONSEQUENTEMENTE, AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ENFRENTÁ-LOS DEVEM SER PRIORIDADE. NO CEARÁ, A SITUAÇÃO NÃO É MUITO DIFERENTE. EM PESQUISA RECENTE REALIZADA PELA CNI, A SAÚDE CONFIGURA-SE COMO O PRINCIPAL PROBLEMA NO ESTADO, COM 59%, SEGUIDA POR SEGURANÇA PÚBLICA COM 55%, E USO DE DROGAS, COM 45%.¹

¹ CNI. 2004. Retratos da sociedade brasileira: Problemas e prioridades do Brasil para 2014



INTRODUÇÃO



O CAPÍTULO ESTÁ ESTRUTURADO EM QUATRO BLOCOS. O PRIMEIRO FAZ UMA BREVE ANÁLISE DO CRESCIMENTO DO GASTO PÚBLICO DO ESTADO NO PERÍODO 2006 A 2015 E UMA VISÃO RESUMIDA DE CADA ÁREA, COM UM INDICADOR FINALÍSTICO E UM BREVE RESUMO. O SEGUNDO TRAÇA UMA ANÁLISE COMPARATIVA DOS INDICADORES FINALÍSTICOS E ANTECEDENTES DE SAÚDE DO ESTADO DO CEARÁ FRENTE ÀS DEMAIS UNIDADES FEDERATIVAS. O TERCEIRO E QUARTO BLOCOS APRESENTAM A MESMA ANÁLISE COMPARATIVA PARA AS ÁREAS DE SEGURANÇA E EDUCAÇÃO.

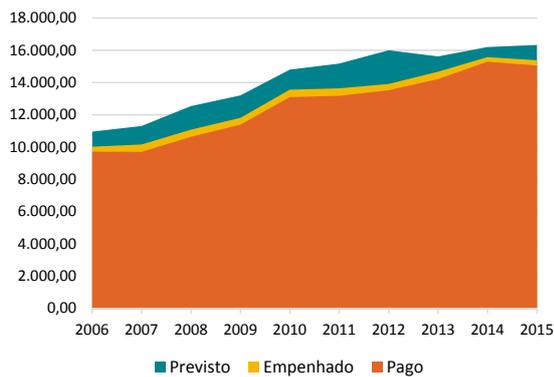
ANTES DE ANALISAR O CONTEÚDO AQUI DESCRITO CABEM ALGUMAS CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS: (1) O OBJETIVO CENTRAL DESTA ANÁLISE É DAR ELEMENTOS PARA QUE O GOVERNO DO ESTADO AVALIE OS INDICADORES SELECIONADOS À LUZ DOS ESFORÇOS EMPREENHIDOS, BEM COMO À LUZ DA EVOLUÇÃO RECENTE OBSERVADA NAS DEMAIS UNIDADES FEDERATIVAS; E (2) O PRESENTE DIAGNÓSTICO CONSTATA A OCORRÊNCIA DAS MUDANÇAS, MAS AVANÇA APENAS PONTUALMENTE NA ANÁLISE DAS RELAÇÕES ENTRE OS INDICADORES ANTECEDENTES E OS RESULTADOS FINALÍSTICOS.

ISTO PORQUE, NÃO SE TRATA AQUI DE UMA AVALIAÇÃO DE IMPACTO DESTINADA A MENSURAR OS EFEITOS DA AÇÃO GOVERNAMENTAL SOBRE O PÚBLICO-ALVO, ISOLANDO-OS DOS EFEITOS DE OUTROS FATORES DO CONTEXTO. PARA TANTO SERIA NECESSÁRIO ESTABELECEER RELAÇÕES DE CAUSA-EFEITO ESPECÍFICAS E EXCLUSIVAS ENTRE OS ESFORÇOS EMPREENHIDOS E OS RESULTADOS OBSERVADOS MEDIANTE UTILIZAÇÃO DE INSTRUMENTOS CONTRA FACTUAIS OU DE GRUPOS DE CONTROLE. A AVALIAÇÃO DE IMPACTO CONFIGURA UM TIPO DE AVALIAÇÃO SOFISTICADA, QUE EXIGE TEMPO, ALÉM DE UM NOTÁVEL INVESTIMENTO NA COLETA E TRATAMENTO DOS DADOS, QUE NÃO ESTÃO PREVISTOS NO ESCOPO DESTES PROJETO.

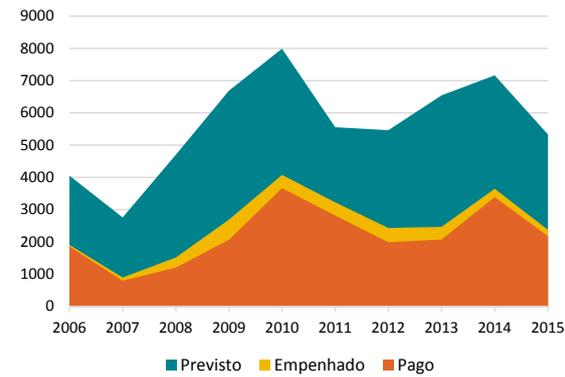
TRAJETÓRIA DA DESPESA CORRENTE E DO INVESTIMENTO PÚBLICO NO ESTADO DO CEARÁ

- ✓ Entre 2006 e 2015, o crescimento do gasto público do Estado do Ceará foi concentrado nas despesas correntes, com aumento real de 53% dos valores empenhados. Já os investimentos apresentaram trajetória volátil no período, mas aumentado 25% em valores reais, considerando os anos de 2006 e 2015.
- ✓ De 2014 para 2015, já em um contexto de restrição fiscal em todo o país, houve uma redução real tanto no total de despesas correntes (-1,3%), quanto de investimentos (-35%) empenhados

TRAJETÓRIA DA DESPESA CORRENTE EM R\$ MILHÕES
(MOEDA CONSTANTE: 2015)



TRAJETÓRIA DOS INVESTIMENTOS EM R\$ MILHÕES
(MOEDA CONSTANTE: 2015)



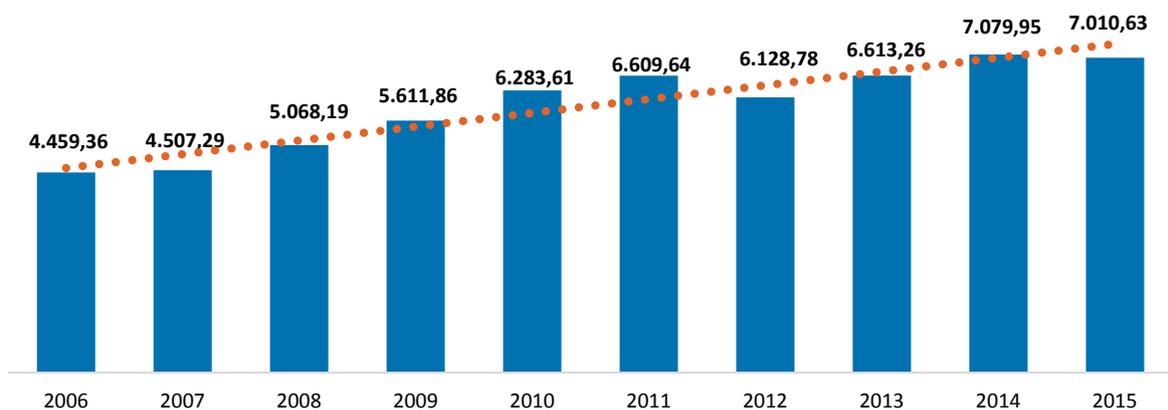
Fonte: Elaboração Macroplan com base em: SEPLAG-CE: Sistema Integrado Orçamentário e Financeiro (SIOF). Acesso em: 12/01/2016.

Nota: Conforme metodologia utilizada pela SEPLAG, foram utilizados os valores empenhados. No caso do Governo do Estado do Ceará, é pequena a diferença entre os valores empenhados e pagos, pois o empenho ocorre quando o pagamento está autorizado. Os valores consideram apenas aqueles executados pelo Poder Executivo. Não foram consideradas as despesas vinculadas aos órgãos "Assembleia Legislativa", "Tribunal de Contas do Estado", "Tribunal de Contas dos Municípios", "Tribunal de Justiça" e "Defensoria Pública Geral do Estado". Os valores "Previstos" incluem aqueles previstos na LOA acrescidos dos créditos especiais no período. Os valores constantes foram calculados com base no IPCA.

TRAJETÓRIA DA DESPESA CORRENTE NAS FUNÇÕES SAÚDE, SEGURANÇA E EDUCAÇÃO

O total de despesas relacionadas às funções Saúde, Segurança, Educação empenhadas ao longo dos últimos 10 anos aumentou 57%, valor levemente superior ao aumento constatado na execução orçamentária global. Nesse período, a única redução na despesa corrente ocorreu em 2012, devido a uma redução acentuada na educação, e em 2015, devido a uma redução de 1,0% nas despesas correntes globais do governo.

TRAJETÓRIA DA DESPESA CORRENTE EMPENHADA RELACIONADA ÀS FUNÇÕES SAÚDE, SEGURANÇA E EDUCAÇÃO
TOTAL (EM R\$ MILHÕES, MOEDA CONSTANTE: 2015)



Fonte: Elaboração Macroplan com base em: SEPLAG-CE: Sistema Integrado Orçamentário e Financeiro (SIOF). Acesso em: 12/01/2016. Foram considerados os gastos com cada função inseridos no sistema como "Despesas Correntes" vinculadas exclusivamente ao Poder Executivo. Para tanto, não foram consideradas as despesas vinculadas aos órgãos "Assembleia Legislativa", "Tribunal de Contas do Estado", "Tribunal de Contas dos Municípios", "Tribunal de Justiça" e "Defensoria Pública Geral do Estado". Os valores constantes foram calculados com base no IPCA.

PRINCIPAIS INDICADORES POR ÁREA

SEGURANÇA



SAÚDE



EDUCAÇÃO



33

PRINCIPAIS DESTAQUES

! EM QUASE TODOS OS INDICADORES DE SAÚDE ANALISADOS, O CEARÁ MOSTROU EVOLUÇÕES POSITIVAS NO PERÍODO CONSIDERADO, PORÉM AINDA APRESENTA UM QUADRO GERAL DESFAVORÁVEL, COM 9 DOS 12 INDICADORES PIORES DO QUE A MÉDIA BRASILEIRA. O DESTAQUE POSITIVO FOI A REDUÇÃO DE 52% DA MORTALIDADE INFANTIL ENTRE 2003 E 2013 - FAZENDO O ESTADO AVANÇAR 12 POSIÇÕES NO RANKING NACIONAL -, ENTRE OUTROS MOTIVOS INFLUENCIADA PELA AMPLIAÇÃO DA ATENÇÃO PRÉ-NATAL.

! TODOS OS INDICADORES DE SEGURANÇA ANALISADOS APRESENTARAM DETERIORAÇÃO ENTRE 2006 E 2014 E O CEARÁ ESTÁ AQUÉM DA BRASILEIRA, COM EXCEÇÃO DA TAXA DE HOMICÍDIOS DE NEGROS. ENTRE OS FATORES CRIMINOGÊNICOS, CEARÁ REGISTROU O MAIOR AUMENTO DOS HOMICÍDIOS COM ARMAS DO PAÍS, EMBORA A DESPESA COM SEGURANÇA TENHA MAIS QUE DOBRADO NOS ÚLTIMOS 8 ANOS. O EFETIVO POLICIAL E A DESPESAS COM SEGURANÇA NO ESTADO DO CEARÁ AINDA ESTÃO ENTRE OS MAIS BAIXOS DO PAÍS.

! EM QUASE TODOS OS INDICADORES DE EDUCAÇÃO ANALISADOS, O CEARÁ MOSTROU EVOLUÇÕES POSITIVAS NO PERÍODO CONSIDERADO. MAS AINDA APRESENTA UM QUADRO GERAL DESFAVORÁVEL, COM 9 DOS 15 INDICADORES PIORES DO QUE A MÉDIA BRASILEIRA. DESTAQUES POSITIVOS: ACESSO À CRECHE E EDUCAÇÃO INFANTIL E AVANÇOS EXPRESSIVOS EM TERMOS DE QUALIDADE DO ENSINO FUNDAMENTAL, CHEGANDO A OCUPAR A 12ª E 8ª POSIÇÃO NO RANKING DO IDEB DO EF I E II, RESPECTIVAMENTE.

34



BLOCO II.

ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS FINALÍSTICOS NA ÁREA DE SAÚDE

SÍNTESE DA EVOLUÇÃO DOS INDICADORES DE SAÚDE



No âmbito da Saúde, foram avaliados 12 indicadores, dentre eles indicadores finalísticos e indicadores antecedentes (de esforço ou de recurso):

10 EVOLUÍRAM DE FORMA

POSITIVA NO PERÍODO OBSERVADO



NO ENTANTO, TAMBÉM EM **9** INDICADORES, O CEARÁ TEVE NO ÚLTIMO ANO ANALISADO
UM RESULTADO PIOR DO QUE A MÉDIA NACIONAL



CE evoluiu positivamente no indicador.



O indicador do CE está no último ano disponível pior do que a média nacional.

O CEARÁ AVANÇOU POUCO NO INDICADOR DE EXPECTATIVA DE VIDA, MANTENDO A MESMA POSIÇÃO NO RANKING DOS ESTADOS EM 2006 E 2013

- ✓ A expectativa de vida do brasileiro é de 74,8 anos, cerca de seis anos a menos do que a média dos países da OCDE (80,6). O Brasil está atrás também do Chile (79,5), Uruguai (76,9) e Argentina (76)¹
- ✓ Há grande diferença em termos de anos de vida entre os estados: o catarinense vive, em média, 8,4 anos a mais do que o maranhense (69,7)
- ✓ O cearense, vive, em média, 73,2 anos, ficando atrás, na região Nordeste, apenas do estado do Rio Grande do Norte (75,0)
- ✓ Na última década, todos os estados avançaram, porém em ritmos diferentes: entre 2006 e 2013, o Ceará alcançou a quinta menor variação da expectativa de vida entre os estados brasileiros

¹ Fonte: World Development Indicators - World Bank. Acessado em junho/2014

EXPECTATIVA DE VIDA

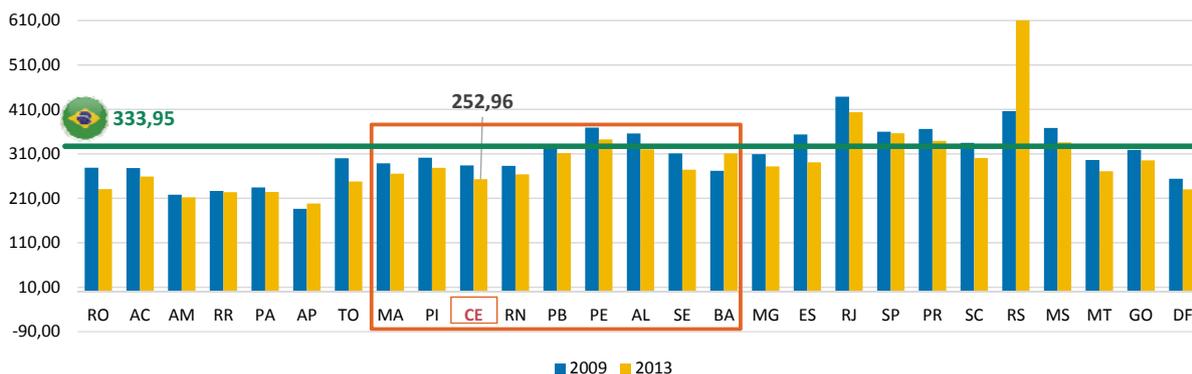
#	Anos de Vida			Variação da Expectativa de Vida 2006- 2013 %		
	2006	2013				
1	SC	75,2	SC	78,1	PE	5,4%
2	DF	74,9	DF	77,3	AL	4,6%
3	RS	74,7	SP	77,2	AC	4,4%
4	SP	74,4	ES	77,1	ES	4,2%
5	MG	74,1	RS	76,9	RR	4,0%
6	ES	74	MG	76,4	SC	3,9%
7	PR	73,7	PR	76,2	SP	3,8%
8	RN	72,7	RJ	75,2	PB	3,7%
9	RJ	72,6	RN	75,0	RJ	3,6%
10	MS	72,5	MS	74,7	AP	3,5%
11	GO	72,4	GO	73,7	TO	3,4%
12	MT	71,5	MT	73,5	MA	3,4%
13	CE	71,3	CE	73,2	PR	3,4%
14	BA	70,7	AP	73,1	DF	3,2%
15	AP	70,6	AC	72,9	RN	3,2%
16	TO	70,1	BA	72,7	MG	3,1%
17	PA	69,9	PE	72,6	MS	3,0%
18	AC	69,8	TO	72,5	SE	3,0%
19	AC	69,8	PB	72,3	RS	2,9%
20	PB	69,7	SE	71,9	AM	2,9%
21	RO	69,2	PA	71,5	BA	2,8%
22	RO	69,2	AM	71,2	MT	2,8%
23	PI	69,1	RO	70,7	CE	2,7%
24	PE	68,9	RR	70,6	PA	2,3%
25	RR	67,9	PI	70,5	RO	2,2%
26	MA	67,4	AL	70,4	PI	2,0%
27	AL	67,3	MA	69,7	GO	1,8%
-	BR	72,4	BR	74,8	BR	3,3%

Fonte: DATASUS.

COM ALGUM IMPACTO NA EXPECTATIVA DE VIDA, A TAXA DE MORTALIDADE PREMATURA POR DOENÇAS CRÔNICAS NÃO TRANSMISSÍVEIS (DCNT) REDUZIU EM COMPARAÇÃO A 2009

- ✓ Os cuidados com a saúde da população adulta e idosa requerem tratamentos permanentes e diferenciados, muito relacionado às chamadas Doenças Crônicas Não transmissíveis (DCNT), sobretudo em quatro principais grupos: circulatórias, respiratórias crônicas, cânceres e diabetes
- ✓ O Ceará apresenta a 8ª menor taxa de mortalidade prematura por DCNT do país (252,96), menor que a média brasileira (333,95) e menor que a média do Nordeste. Entre 2009 e 2013, a redução da taxa cearense atingiu 11%, representando a 5ª maior do país¹

TAXA DE MORTALIDADE PRÉ-MATURA POR DCNT (100.000 HAB DE 30 A 69 ANOS) – 2009 E 2013

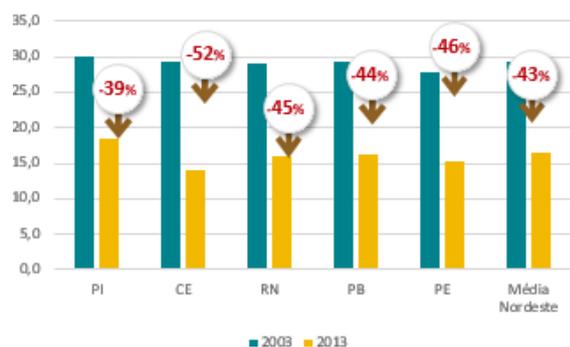


Fonte: DATASUS. ¹ Taxa de mortalidade prematura (por 100 mil habitantes de 30 a 69 anos) pelo conjunto das 4 principais DCNT: número de óbitos prematuros (30-69 anos) pelo conjunto das 4 principais DCNT dividido por 100 mil habitantes de 30 a 69 anos. Para mais informações, acessar Nota Metodológica em: <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0201&VObj=http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?facto/2014/cnv/coapcir>

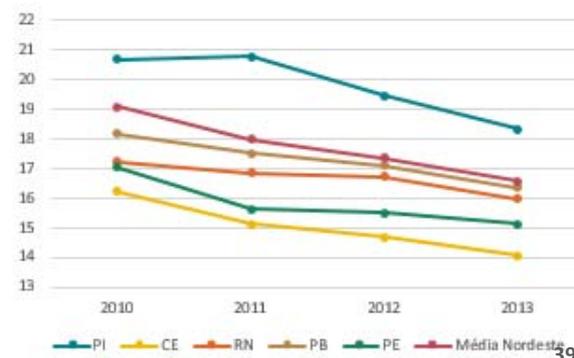
A REDUÇÃO SIGNIFICATIVA DA MORTALIDADE INFANTIL NO CEARÁ TAMBÉM TEM IMPACTO POSITIVO SOBRE A EXPECTATIVA DE VIDA ...

- ✓ O país apresentou uma forte tendência de queda na mortalidade infantil na última década, generalizada em todas as unidades federativas, mas mais significativa no Nordeste. O Ceará reduziu a mortalidade infantil em 52% de 2003 a 2013, resultado superior àquele observado no Nordeste, cuja redução foi na ordem de 43%
- ✓ Nos anos mais recentes, o Ceará apresentou a menor taxa de mortalidade infantil do Nordeste e foi o estado que mais reduziu esta taxa em comparação com RN, PB e PE

MORTALIDADE INFANTIL* – CEARÁ, RN, PARAÍBA, PERNAMBUCO E BRASIL – 2003-2013



EVOLUÇÃO DA MORTALIDADE INFANTIL* – CEARÁ, PIAUÍ, RN, PARAÍBA, PERNAMBUCO E BRASIL - 2010 A 2013.



Fonte: Elaboração Macroplan a partir de dados do DATASUS. * Número de óbitos infantis (menores de 1 ano) por 1.000 nascidos vivos

... E, SOBRETUDO, DEIXA O CEARÁ EM DESTAQUE NA EVOLUÇÃO DESTE INDICADOR, POR TER AVANÇADO 12 POSIÇÕES NO RANKING NACIONAL

- ✓ O Ceará melhorou consideravelmente sua taxa de mortalidade infantil entre 2003 e 2013, subindo da 21ª posição em 2003 para a 9ª em 2013
- ✓ Se for mantida a velocidade observada desde 2010 para todos os estados, o Ceará, apesar de ter tido boa redução nesse período, permanecerá na mesma posição entre os estados brasileiros em 2018

TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL*

#	2003	2010	2013	2018 (Projeção Tendencial da variação 2010-2013)				
1	DF	13,7	SC	11,2	SC	10,4	SC	9,2
2	DF	14,3	RS	11,3	RS	10,7	RS	9,7
3	SP	15,0	ES	11,9	PR	11,3	RO	9,9
4	RS	15,6	PR	12,0	ES	11,3	MS	9,9
5	ES	15,9	SP	12,0	SP	11,6	PR	10,2
6	PR	16,3	DF	12,2	DF	12,0	ES	10,4
7	RJ	18,4	RJ	14,3	MS	13,1	MA	10,7
8	MS	20,6	MS	15,4	RJ	13,4	SP	10,8
9	GO	20,7	GO	15,9	CE	14,1	CE	11,1
10	RR	22,0	MG	16,2	MG	14,4	DF	11,8
11	MG	22,1	CE	16,2	RO	14,9	MG	11,9
12	AC	24,8	PE	17,0	PE	15,1	RJ	11,9
13	MT	25,0	RN	17,2	RN	16,0	TO	12,0
14	RO	26,7	RR	18,0	AL	16,2	PE	12,4
15	MA	27,9	SE	18,2	GO	16,3	AC	12,7
16	PE	27,9	PB	18,2	PB	16,4	AL	12,8
17	AP	28,8	AL	18,6	MA	16,8	PB	13,7
18	AM	28,9	RO	18,9	TO	16,8	PA	14,0
19	RN	29,1	MT	19,6	AC	17,1	RN	14,1
20	PB	29,4	AC	20,4	SE	17,6	PI	15,0
21	CE	29,4	TO	20,5	PA	18,3	BA	15,4
22	BA	29,9	AM	20,6	PI	18,3	AM	16,6
23	PI	30,0	PI	20,7	MT	18,6	SE	16,7
24	TO	30,3	BA	21,0	BA	18,7	AP	16,9
25	SE	30,4	PA	21,5	AM	19,0	MT	17,1
26	PA	30,9	MA	21,9	RR	19,5	GO	17,1
27	AL	31,7	AP	25,4	AP	21,8	RR	22,4
-	BR	22,5	BR	16,0	BR	14,4	BR	12,1

Fonte: DATASUS. * Número de óbitos infantis (menores de 1 ano) por 1.000 nascidos vivos

POR OUTRO LADO, O CEARÁ PIOROU NO INDICADOR DE MORTALIDADE MATERNA

- ✓ A razão brasileira de mortalidade materna reflete a qualidade da atenção à saúde da mulher. Taxas elevadas de mortalidade materna estão associadas à insatisfatória prestação de serviços de saúde a esse grupo, desde o planejamento familiar e a assistência pré-natal, até a assistência ao parto e ao puerpério
- ✓ Neste indicador, o Brasil apresentou uma tendência de aumento generalizado, entre 2006 e 2013, na ordem de 5%
- ✓ O Estado do Ceará, por sua vez, observou uma deterioração um pouco mais acelerada (na ordem de 10%), atingindo, em 2013, a 21ª posição no *ranking* entre os estados

Fonte¹: DATASUS.

Fonte²: Macroplan e OPE Sociais com base nos dados da PNAD (IBGE).

RAZÃO DE MORTALIDADE MATERNA (POR 100 MIL NASCIDOS VIVOS)

#		2006		2013
1	RN	24,94	SC	28,93
2	AC	30,40	RS	31,13
3	PB	31,54	SP	39,29
4	MG	32,69	PR	41,73
5	SE	37,78	RN	47,01
6	SP	40,77	MG	47,56
7	SC	42,79	ES	48,09
8	GO	43,44	GO	51,68
9	DF	46,51	MS	52,01
10	AL	48,69	DF	53,90
11	TO	49,95	RR	55,48
12	PA	58,59	TO	58,05
13	RS	59,43	AC	58,57
14	RO	60,18	AL	59,06
15	AP	61,17	AM	63,26
16	PE	61,60	PE	64,33
17	PR	61,85	RO	66,43
18	AM	63,51	SE	67,20
19	ES	64,14	PB	70,36
20	CE	67,40	MT	71,65
21	MT	70,68	CE	74,47
22	BA	71,76	BA	79,67
23	RJ	75,08	RJ	80,35
24	PI	81,31	PA	86,07
25	MS	83,51	AP	89,12
26	MA	83,77	PI	94,79
27	RR	93,83	MA	96,54
-	BR	55,11	BR	58,06

COM INFLUÊNCIA, TANTO SOBRE A SAÚDE MATERNA QUANTO DA CRIANÇA, A ATENÇÃO PRÉ-NATAL E A GRAVIDEZ PRECOCE AVANÇARAM, MAS AINDA ESTÃO AQUÉM DA MÉDIA BRASILEIRA

- ✓ O Ceará melhorou, desde 2006, tanto seus índices na atenção pré-natal, quanto de gravidez precoce
- ✓ No percentual de nascidos vivos com mais de 7 consultas pré-natal, o estado avançou quatro posições, alcançando a 13ª posição no *ranking*
- ✓ Já a gravidez precoce, que afeta não apenas a inserção escolar e no mundo do trabalho como também a saúde materna, atinge, no Ceará, 13,9% das jovens de 15 a 19 anos, índice elevado e superior a média nacional

PERCENTUAL DE NASCIDOS VIVOS COM MAIS DE 7 CONSULTAS PRÉ-NATAL - % EM 2006 E 2013²

#		2006		2013
1	PR	74,76	PR	78,90
2	SP	73,99	SP	75,93
3	RS	68,73	RS	72,02
4	SC	65,27	MG	71,52
5	MS	62,64	SC	69,89
6	RJ	62,09	DF	66,36
7	ES	61,05	MT	65,75
8	GO	60,55	RJ	64,33
9	MG	59,37	ES	63,99
10	MT	58,38	MS	63,57
11	DF	54,59	GO	63,39
12	PB	47,57	PB	63,25
13	SE	45,74	CE	59,35
14	AL	44,08	PE	58,12
15	PI	43,12	RN	57,69
16	RN	43,08	RO	55,42
17	CE	42,56	TO	54,88
18	PE	42,52	PI	50,21
19	TO	39,13	SE	50,10
20	RR	35,07	BA	46,96
21	BA	33,98	AL	46,12
22	RO	31,85	PA	42,01
23	AC	29,65	AC	38,42
24	PA	28,92	RR	37,88
25	AM	28,10	AM	35,28
26	MA	25,10	AP	31,71
27	AP	23,58	MA	31,70
-	BR	54,5	BR	62,42

PORCENTAGEM DE MENINAS DE 15 A 19 ANOS QUE SÃO MÃES, 2006-2013²

#		2006		2013
1	RJ	11,1	RJ	9,3
2	SP	11,7	SE	9,6
3	MG	12,5	ES	9,6
4	DF	13,0	SC	9,9
5	SE	13,8	DF	9,9
6	AL	13,9	MG	10,6
7	RS	13,9	RS	10,8
8	PR	14,1	SP	11,2
9	AP	14,3	PR	12,7
10	SC	14,3	AC	13,1
11	ES	14,5	MT	13,3
12	PI	15,4	GO	13,4
13	CE	16,4	RN	13,9
14	RO	16,7	CE	13,9
15	MS	16,9	RO	14,4
16	GO	17,1	MA	14,4
17	AM	17,2	PI	15,6
18	PE	18,5	PE	15,6
19	BA	18,8	BA	15,8
20	PB	19,1	MS	16,9
21	RN	19,9	PB	17,4
22	MT	20,3	TO	18,2
23	MA	22,3	AL	18,7
24	TO	22,7	AP	18,9
25	PA	22,7	PA	19,0
26	RR	22,7	AM	20,9
27	AC	24,2	RR	23,6
-	BR	15,1	BR	12,9

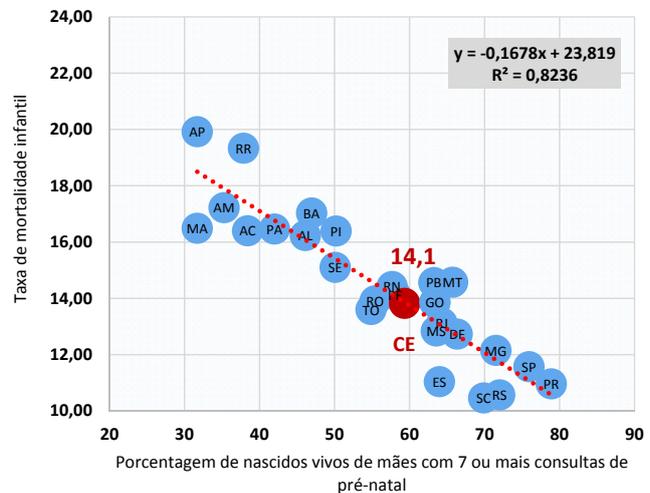
Fonte¹: DATASUS.

Fonte²: Macroplan e OPE Sociais com base nos dados da PNAD (IBGE).

COM FORTE RELAÇÃO COM A MORTALIDADE INFANTIL, A AMPLIAÇÃO DA COBERTURA PRÉ-NATAL CONTRIBUI PARA EXPLICAR PARTE DA REDUÇÃO DA MORTALIDADE INFANTIL

- ✓ Existe uma forte relação entre a cobertura adequada de consultas pré-natal e a taxa de mortalidade infantil.
- ✓ No Ceará, houve avanço no percentual de nascidos vivos com mais de 7 consultas pré-natal, de 42,56% em 2006 para 59,35% em 2013, ao mesmo tempo em que a mortalidade infantil reduziu de 22,1 para 14,1 óbitos infantis por 1000 nascidos vivos entre 2006 e 2008
- ✓ Mas ainda há espaço para avanços. A correlação existente sugere que se o Ceará ampliar mais a cobertura pré-natal, ainda teria condições de produzir ainda reflexos positivos na redução da mortalidade infantil

RELAÇÃO ENTRE A PORCENTAGEM DE NASCIDOS VIVOS DA MÃES COM 7 OU MAIS CONSULTAS DE PRÉ-NATAL E A TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL : 2013



Fonte: OPE Sociais a partir dos dados do DATASUS, em 2013.

% DE NASCIDOS VIVOS DE MÃES COM 7 OU MAIS CONSULTAS DE PRÉ-NATAL : 2013

COM FORTE IMPACTO NA SAÚDE DO CEARENSE, SEJA NA PREVENÇÃO SEJA NO DIAGNÓSTICO E TRATAMENTO INICIAL, A ATENÇÃO BÁSICA REPRESENTA UM FOCO IMPORTANTE DA POLÍTICA DE SAÚDE. O CEARÁ PRECISA ACELERAR AINDA MAIS A EXPANSÃO DA COBERTURA DAS EQUIPES DE ATENÇÃO BÁSICA, ...

- ✓ Em 2008, 66,5% da população cearense era coberta por equipes de atenção básica. Esse valor passou para 79,3% em 2015, acima da média brasileira
- ✓ Apesar da maioria dos estados terem melhorado a cobertura, o avanço do Ceará fez com que o estado subisse 5 posições no ranking, passando da 18ª para a 13ª posição
- ✓ Se todos os estados mantiverem o ritmo de crescimento observado nos últimos anos, o Ceará alcançará a 10ª posição nos próximos três anos
- ✓ Ainda assim, faz-se necessário que o Ceará busque acelerar suas ações de expansão da cobertura da Atenção Básica de forma a atender melhor à população

COBERTURA POPULACIONAL DAS EQUIPES DE ATENÇÃO BÁSICA - %

#	2008	2015	Projeção Logarítmica 2018
1	PB 93,9	PI 98,0	1 PI 98,8
2	PI 93,8	PB 93,6	2 AC 95,7
3	SE 88,5	AC 91,6	3 TO 94,6
4	RR 88,3	TO 91,3	4 PB 93,4
5	RN 88,3	SE 89,5	5 SC 90,0
6	AP 80,5	SC 87,7	6 SE 89,9
7	SC 80,3	MG 85,2	7 MG 88,5
8	ES 77,4	RN 83,5	8 AP 84,1
9	MA 77,2	AP 83,1	9 MA 84,0
10	AL 76,5	MA 82,1	10 CE 83,5
11	TO 75,7	RR 82,1	11 PR 82,1
12	MG 74,5	AL 80,3	12 AL 81,8
13	MS 71,6	CE 79,3	13 RN 81,1
14	GO 70,0	PR 78,7	14 RO 79,1
15	PR 69,0	MS 76,9	15 MS 78,9
16	PE 68,8	ES 76,8	16 RR 78,6
17	AC 66,9	PE 75,4	17 PE 77,9
18	CE 66,6	RO 73,6	18 BA 77,6
19	MT 64,7	BA 73,3	19 ES 76,5
20	RS 63,0	RS 72,6	20 RS 76,2
21	AM 62,8	MT 71,1	21 MT 73,6
22	BA 61,6	AM 69,0	22 AM 71,4
23	RO 57,7	GO 69,0	23 GO 68,5
24	SP 56,3	SP 63,6	24 SP 66,5
25	RJ 46,3	PA 58,0	25 DF 63,9
26	PA 44,0	RJ 57,2	26 PA 63,8
27	DF 39,3	DF 56,7	27 RJ 61,7
-	BR 64,8	BR 73,0	- BR 76,1

Fonte: DATASUS

... PRINCIPALMENTE, AMPLIAR A COBERTURA DA ATENÇÃO BÁSICA NA POPULAÇÃO SUS-DEPENDENTE

- ✓ A população SUS dependente¹ – que não possui plano de saúde privado – representa 85,7% da população cearense em 2014
- ✓ Entre 2008 e 2014, a cobertura das equipes de atenção básica na população SUS-dependente subiu de 74,1% para 89,7%. No entanto, apesar da melhora do indicador de cobertura e da subida do Ceará no Ranking dos estados brasileiros, em 2014 o estado ainda permanecia abaixo das médias nacional e nordestina, ficando atrás de PB, RN, PI, SE e AL
- ✓ O estado da Paraíba, por exemplo, possui uma proporção de população SUS dependente superior à do Ceará, e consegue atingir uma cobertura de 100%, mantendo-se entre os 5 primeiros colocados em nível nacional

Fonte: Cálculo Macroplan com base nos dados do DATASUS.

¹ Nota: Para a estimativa da população SUS dependente, considera-se a proporção de pessoas com planos de saúde privado menos um.

PROPORÇÃO DA POPULAÇÃO SUS DEPENDENTE - %					ESTIMATIVA DE COBERTURA DAS EQUIPES DE ATENÇÃO BÁSICA NA POPULAÇÃO SUS DEPENDENTE				
#	2008		2014		#	2008		2014	
1	SP	59,1%	SP	57,0%	1	ES	106,3%	MG	116,2%
2	RJ	66,7%	RJ	61,9%	2	SC	103,8%	ES	115,0%
3	ES	72,8%	DF	67,4%	3	PB	102,4%	SC	111,5%
4	DF	74,9%	ES	70,6%	4	RN	101,2%	PB	105,8%
5	SC	77,3%	MG	73,6%	5	PI	99,8%	SE	105,8%
6	MG	78,3%	PR	74,3%	6	SE	99,4%	PR	105,7%
7	RS	78,8%	RS	75,6%	7	SP	95,2%	PI	103,6%
8	PR	80,2%	SC	77,6%	8	MG	95,2%	RN	103,1%
9	MS	84,9%	MS	79,4%	9	RR	93,5%	MS	101,3%
10	PE	86,3%	MT	83,3%	10	AP	89,3%	AC	97,7%
11	RN	87,2%	RN	83,6%	11	PR	86,0%	TO	97,5%
12	AM	88,3%	GO	83,7%	12	MS	84,2%	AP	97,5%
13	SE	89,0%	AM	84,1%	13	AL	83,7%	SP	95,8%
14	GO	89,1%	PE	84,2%	14	MA	80,9%	RS	93,7%
15	MT	89,4%	CE	85,7%	15	TO	80,1%	RJ	93,6%
16	CE	89,8%	SE	85,7%	16	RS	79,9%	AL	91,4%
17	AP	90,1%	AL	87,9%	17	PE	79,8%	CE	89,7%
18	BA	90,7%	BA	88,9%	18	GO	78,6%	MA	89,2%
19	PA	90,9%	PA	89,0%	19	CE	74,1%	PE	88,2%
20	AL	91,4%	PB	89,3%	20	MT	72,4%	RR	85,3%
21	PB	91,7%	RO	89,5%	21	AC	71,3%	RO	84,2%
22	RO	92,6%	AP	90,3%	22	AM	71,1%	MT	83,4%
23	AC	93,7%	PI	91,4%	23	RJ	69,3%	GO	82,7%
24	PI	94,0%	RR	91,9%	24	BA	67,9%	BA	82,4%
25	RR	94,5%	MA	92,8%	25	RO	62,3%	DF	82,1%
26	TO	94,6%	TO	92,9%	26	DF	52,5%	AM	76,4%
27	MA	95,4%	AC	94,0%	27	PA	48,4%	PA	60,3%
-	BR	78,1%	BR	74,9%	-	BR	82,9%	BR	94,4%
-	NE	90,4%	NE	87,7%	-	NE	80,88%	NE	90,96%

A COBERTURA E A QUALIDADE DA ATENÇÃO BÁSICA TRAZEM REFLEXOS NA REDUÇÃO DAS INTERNAÇÕES POR CONDIÇÕES SENSÍVEIS À ATENÇÃO BÁSICA (ICSAB), MAS O CEARÁ AINDA PERMANECE NA 11ª POSIÇÃO ENTRE AS UFS

- ✓ O indicador de Internações por Condições Sensíveis à Atenção Básica (ICSAB) acompanha as internações hospitalares que poderiam ter sido evitadas pela atenção básica. É portanto, uma *proxy* de qualidade dos serviços de atenção básica¹
- ✓ Enquanto reduções no ICSAB sugerem possíveis melhorias na atenção primária, valores altos para estes indicadores não são necessariamente indicativos de deficiências na atenção básica, mas um sinal de alerta para uma investigação mais profunda nos locais onde elas ocorrem
- ✓ Verificou-se uma redução significativa da taxa de ICSAB no estado (28%), fazendo com que o estado deixasse de estar acima da média nacional, mas permanecendo na 11ª posição entre as 27 UFs

Fonte: Cálculo Macroplan com base nos dados do DATASUS

¹ Nota Metodológica disponível em: <http://www.saude.sc.gov.br/cgi/Instrutivos/ICSAB.pdf>

² Número de internações por 10.000 habitantes

TAXA DE INTERNAÇÃO POR CONDIÇÕES SENSÍVEIS DE ATENÇÃO BÁSICA - ICSAB ²				
#	2006		2013	
1	SE	93,6	SE	54,3
2	AM	102,9	RJ	68,6
3	SP	105,0	AP	69,7
4	AP	106,9	SP	84,2
5	RJ	108,4	AM	85,3
6	RR	110,4	AL	88,5
7	DF	120,7	RN	89,4
8	ES	123,7	DF	90,5
9	RN	125,6	PE	102,0
10	PE	131,2	ES	104,3
11	CE	151,3	CE	109,1
12	SC	152,6	MT	115,6
13	AL	156,6	RR	116,1
14	MG	157,1	SC	116,2
15	MT	166,2	PB	118,4
16	MA	173,4	MG	121,9
17	MS	180,8	MS	128,0
18	RS	183,5	AC	129,6
19	BA	185,4	GO	138,3
20	PR	185,6	RS	139,1
21	PB	194,4	TO	140,3
22	AC	199,8	BA	141,2
23	TO	201,0	PR	141,5
24	PA	205,9	RO	164,9
25	PI	213,5	PA	175,0
26	RO	215,0	MA	182,5
27	GO	235,5	PI	184,5
-	BR	149,6	BR	113,8

NA OFERTA DE EQUIPAMENTOS DE SAÚDE, O CEARÁ GANHOU POUCAS POSIÇÕES RELATIVAS NA COMPARAÇÃO ESTADUAL DE LEITOS, EMBORA TENHA REDUZIDO O NÚMERO DE LEITOS TOTAIS POR MIL HABITANTES



✓ O Ceará ocupou a 16ª posição em número de leitos totais por mil habitantes em 2014 (2,04), abaixo da recomendação do Ministério da Saúde (entre 2,5 e 3 leitos por mil hab.)¹

✓ Entre 2006 e 2014, o estado do Ceará acompanhou a tendência nacional e observou uma queda do número de leitos totais por mil habitantes, ainda que, proporcionalmente, o mesmo tenha caído menos do que a média nacional (5% contra 11%)

✓ Considerando-se apenas os leitos públicos, no entanto, o estado observou uma melhora do indicador no período observado, com um crescimento bastante superior à evolução da média nacional (11% contra 1%)

Fonte: DATASUS

¹ Síntese de Indicadores Sociais-IBGE. Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/indicadoresminimos/sinteseindicisociais2013/>

LEITOS TOTAIS POR MIL HABITANTES

#		2006		2014
1	RJ	3,27	RS	2,83
2	GO	3,15	RJ	2,73
3	PB	3,03	GO	2,66
4	PR	2,84	PR	2,50
5	MS	2,83	RO	2,43
6	RS	2,75	DF	2,42
7	MA	2,71	PI	2,39
8	PI	2,70	SC	2,36
9	DF	2,70	PB	2,29
10	RN	2,55	PE	2,29
11	SC	2,53	MS	2,22
12	PE	2,50	SP	2,18
13	MT	2,46	MT	2,16
14	MG	2,40	RN	2,15
15	RO	2,36	ES	2,12
16	SP	2,34	CE	2,04
17	BA	2,21	MG	2,04
18	ES	2,18	MA	2,02
19	CE	2,16	PA	1,99
20	SE	2,11	BA	1,97
21	AL	2,08	AL	1,90
22	PA	2,01	RR	1,82
23	TO	2,00	AC	1,75
24	AC	2,00	TO	1,70
25	AM	1,75	SE	1,52
26	AP	1,63	AP	1,50
27	RR	1,52	AM	1,49
-	BR	2,5	BR	2,23

LEITOS PÚBLICOS POR MIL HABITANTES

#		2006		2014
1	DF	1,82	RO	1,69
2	PI	1,62	RR	1,62
3	AC	1,56	DF	1,57
4	TO	1,47	PI	1,56
5	RO	1,46	MA	1,45
6	RR	1,46	PB	1,39
7	RN	1,35	AC	1,38
8	PB	1,32	TO	1,37
9	AM	1,32	RN	1,34
10	MA	1,31	PE	1,25
11	AP	1,24	AP	1,16
12	PE	1,24	RJ	1,15
13	RJ	1,13	AM	1,14
14	BA	0,93	CE	0,97
15	GO	0,89	BA	0,97
16	CE	0,87	GO	0,88
17	MT	0,84	PA	0,85
18	AL	0,73	MT	0,82
19	PA	0,70	ES	0,71
20	SE	0,66	AL	0,65
21	SP	0,63	SP	0,65
22	ES	0,63	PR	0,63
23	MS	0,60	MS	0,59
24	SC	0,57	SC	0,55
25	PR	0,55	SE	0,54
26	MG	0,53	RS	0,53
27	RS	0,50	MG	0,47
-	BR	0,84	BR	0,85

JÁ O NÚMERO DE MÉDICOS POR MIL HABITANTES APRESENTOU PEQUENA MELHORIA, COM O CEARÁ SE SITUANDO NA 19ª COLOCAÇÃO ENTRE AS UFS



✓ Ainda que o Ceará tenha, entre 2007 e 2015, melhorado uma posição no ranking dos estados brasileiros, o estado tem hoje a **décima nona pior proporção de médicos por mil habitantes em 2015 (1,14)** no país e está bem abaixo da média nacional

✓ O Ceará, assim como as demais unidades da federação (à exceção do DF), manteve-se abaixo da recomendação do Ministério da Saúde (2,5 médicos por mil habitantes)

MÉDICOS POR MIL HABITANTES

#		2007		2015
1	DF	2,33	DF	3,04
2	RJ	1,90	RJ	2,45
3	SP	1,71	SP	2,30
4	ES	1,56	RS	2,14
5	RS	1,51	ES	1,96
6	MG	1,38	MG	1,87
7	SC	1,33	SC	1,80
8	PR	1,29	PR	1,75
9	MS	1,24	MS	1,62
10	GO	1,16	GO	1,55
11	SE	1,09	SE	1,49
12	RN	1,05	PE	1,39
13	PE	1,05	PB	1,36
14	PB	1,03	RR	1,35
15	MT	0,98	RN	1,32
16	AL	0,97	TO	1,25
17	TO	0,90	MT	1,24
18	RR	0,88	RO	1,18
19	BA	0,84	CE	1,14
20	CE	0,81	AC	1,13
21	AM	0,79	AL	1,13
22	AC	0,78	BA	1,10
23	AP	0,77	PI	1,08
24	PI	0,76	AM	1,02
25	RO	0,65	AP	0,99
26	PA	0,56	PA	0,78
27	MA	0,51	MA	0,72
-	BR	1,30	BR	1,73

Fonte: Cálculo Macroplan com base nos dados do DATASUS e Estimativas populacionais do IBGE

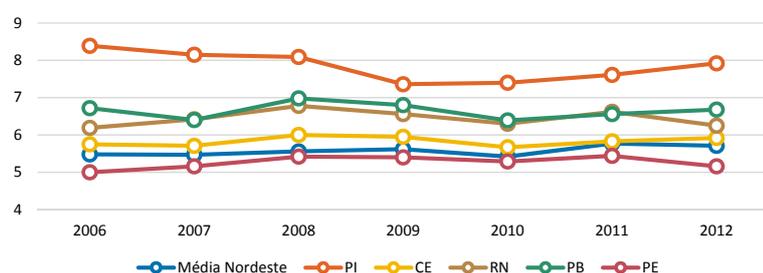
QUANTO AOS RECURSOS FINANCEIROS, O GASTO TOTAL PER CAPITA COM SAÚDE DO CEARÁ MOSTRA-SE BEM AQUÉM DA MÉDIA NACIONAL. O ESTADO É O 5º MENOR GASTO COM SAÚDE.

- ✓ No Ceará, o **gasto médio per capita com ações e serviços públicos de saúde foi de R\$ 641,0**. Entre 2006 e 2013, houve aumento de 35,5% em termos reais, inferior à média nacional de 41,7%. Em valores absolutos, o valor continua bastante **inferior à média brasileira** (R\$ 966,6)
- ✓ Em 2012, o gasto com ações e serviços públicos de saúde representaram 5,9% do PIB do Ceará, superior à participação da média brasileira (4,0%) e nordestina (5,7%)
- ✓ Já na comparação com os vizinhos, PE, SE e BA possuem uma participação menor da saúde em proporção do PIB (5,2 %, 5,8% e 5,0 %, respectivamente).

GASTO TOTAL COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE PER CAPITA (PREÇOS CONSTANTES - 2013)

#	2006	2013
1	RR 926,9	RR 1.219,5
2	AC 822,5	TO 1.135,1
3	DF 777,9	AC 1.066,3
4	AM 746,1	AP 981,5
5	AP 737,9	MS 978,1
6	TO 736,1	SP 971,0
7	SP 714,7	DF 970,2
8	MS 706,0	RJ 916,8
9	RJ 675,4	AM 909,7
10	ES 617,7	RS 879,0
11	MT 615,6	ES 865,4
12	RN 609,5	MT 838,2
13	SC 600,9	SC 830,5
14	MG 569,9	RO 790,7
15	PR 559,5	RN 785,0
16	RO 548,8	MG 763,7
17	RS 547,5	PR 762,6
18	PB 539,5	SE 748,2
19	SE 532,6	GO 724,5
20	GO 515,7	PB 710,2
21	PI 515,6	PI 688,7
22	AL 489,2	PE 685,9
23	PE 476,3	CE 641,0
24	CE 473,1	AL 626,7
25	BA 448,4	BA 585,1
26	MA 444,2	MA 568,9
27	PA 395,7	PA 548,5
-	BR 681,9	BR 966,6

EVOLUÇÃO GASTO TOTAL COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE COMO PROPORÇÃO DO PIB – 2006-2012(%)¹



Fonte: Datasus/SIOPS. Valores a preços constantes de 2013 pelo IPCA.
¹ <http://fichas.ripsa.org.br/2011/e-6-2/>



RESUMINDO

- ✓ Em quase todos os indicadores analisados, o Ceará mostrou melhorias no período considerado, porém ainda apresenta um quadro geral desfavorável, com 9 dos 12 indicadores piores do que a média brasileira
- ✓ Entre os indicadores finalísticos, a **expectativa de vida** evoluiu pouco. O cearense vivia em média 73,2 anos em 2013, 1,6 anos abaixo da média brasileira. Já a **Mortalidade Infantil** no Ceará apresentou redução significativa. De 2003 a 2013, esse indicador reduziu 52% e avançou 12 posições no *ranking* nacional
- ✓ Com influência tanto sobre a saúde materna quanto da criança, a **atenção pré-natal** e a **gravidez precoce** avançaram, mas ainda estão aquém da média brasileira. No entanto, observa-se forte relação da atenção pré-natal com a mortalidade infantil, sugerindo que a ampliação daquele indicador contribuiu para explicar em parte a redução dos óbitos infantis
- ✓ Com forte impacto na saúde do cearense, a cobertura e a qualidade da **atenção básica** representam um foco importante da política de saúde. Na oferta de equipamentos e recursos de saúde, o Ceará precisa investir mais no aumento do número de leitos e de médicos, ainda insuficientes para o atendimento à sua população e elevar significativamente os **recursos financeiros** empregados. O Estado apresentou, em 2013, o 5º menor gasto per capita com saúde
- ✓ É preciso mencionar também que há problemas que afetam negativamente os indicadores de Saúde que não advêm necessariamente das condições da oferta de serviços de saúde e de sua organização, entre eles, fatores externos tais como o alto índice de homicídios



BLOCO III.

ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS FINALÍSTICOS NA ÁREA DE SEGURANÇA

SÍNTESE DA EVOLUÇÃO DOS INDICADORES DE SEGURANÇA PÚBLICA



No âmbito da segurança pública, os sete indicadores de resultados finalísticos analisados mostram que:

EM TODOS

OS
INDICADORES O CEARÁ TEVE UMA
DETERIORAÇÃO DOS RESULTADOS NO
PERÍODO ANALISADO

↓ TAXA DE HOMICÍDIOS

↓ TAXA DE HOMICÍDIOS (JOVENS)

↓ TAXA DE HOMICÍDIOS (NEGROS E PARDOS)

↓ PROPORÇÃO DE ÓBITOS POR ARMAS DE FOGO

↓ TAXA DE ÓBITOS POR ARMAS DE FOGO

↓ TAXA DE ÓBITOS POR ACIDENTES DE TRÂNSITO (POPULAÇÃO TOTAL)

↓ TAXA DE ÓBITOS POR ACIDENTES DE TRÂNSITO (JOVENS)

↑ TAXA DE HOMICÍDIOS (NEGROS E PARDOS)

... TODOS OS INDICADORES ESTÃO EM SITUAÇÃO PIOR DO QUE A MÉDIA NACIONAL COM EXCEÇÃO

DE **1** CASO EM QUE O ESTADO É PRATICAMENTE IGUAL A MÉDIA

A TAXA DE HOMICÍDIOS CONSTITUI UM DOS PRINCIPAIS DESAFIOS DO NORDESTE E DO ESTADO DO CEARÁ, SEGUNDA MAIOR TAXA DO BRASIL

- ✓ Entre 2006 e 2014, o Ceará teve o 2º maior crescimento da taxa de homicídios entre os estados brasileiros (atrás apenas do RN), caindo 16 posições e passando a ocupar a 2ª pior colocação no ranking nacional. ¹
- ✓ A título de comparação, Pernambuco foi o estado com a maior redução do período, diminuindo seu indicador a uma taxa de - 6,1% ao ano, enquanto a taxa de homicídios no Ceará cresceu a uma taxa de 12,9%.
- ✓ Caso seja mantida a trajetória dos últimos anos para todos os estados, o Ceará, em 2018, terá a terceira maior taxa com 77 homicídios a cada 100.000 habitantes, taxa mais de 7x superior à recomendação da OMS (10 a cada 100.000)

¹ Cabe ressaltar que o indicador não reflete os avanços recentes que mostram uma queda de 9,5% nos crimes violentos letais intencionais, em 2015. Dados da Secretaria de Segurança mostram que pela primeira vez em 17 anos, foi possível observar uma redução na taxa de homicídios.

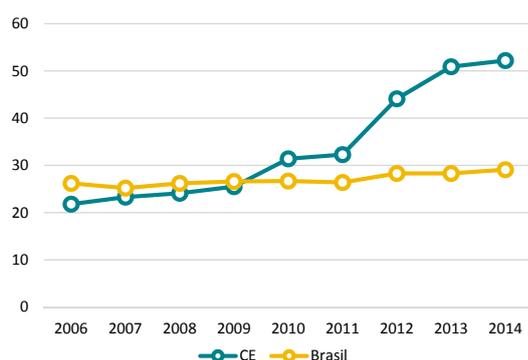
Taxa de Homicídios					Projeção Tendencial 2018	
#		2006		2014		
1	SC	11,0	SC	12,7	SP	10,0
2	PI	14,3	SP	13,4	SC	13,5
3	RN	14,5	PI	22,4	MG	22,6
4	MA	14,7	MG	22,5	MS	25,6
5	TO	17,7	RS	24,1	PR	26,1
6	RS	18,2	TO	24,2	RS	26,8
7	SP	20,0	MS	26,4	RJ	27,3
8	AM	21,0	PR	26,6	TO	28,6
9	MG	21,4	AC	29,4	PI	29,2
10	CE	21,8	AM	31,7	RO	30,0
11	PB	22,2	RO	31,9	PE	31,4
12	BA	22,9	RR	32	DF	32,1
13	BA	22,9	RJ	32,1	AP	34,2
14	GO	24,5	AP	32,9	AC	35,9
15	RR	26,3	DF	33,1	RR	37,7
16	MS	28,9	MA	35,1	ES	39,0
17	PA	29,0	PE	35,7	AM	41,2
18	SE	29,7	BA	37,3	MT	47,0
19	PR	29,9	PB	39,1	GO	52,2
20	MT	31,4	ES	41,4	BA	52,3
21	DF	32,4	MT	41,9	PB	53,1
22	AP	33,0	PA	42,6	MA	55,2
23	RO	37,6	GO	42,7	PA	55,5
24	RJ	45,6	RN	46,2	SE	66,2
25	ES	50,7	SE	49,4	CE	77,2
26	PE	51,7	CE	52,2	AL	80,7
27	AL	51,9	AL	63,0	RN	81,1
-	BR	26,3	BR	29,1	BR	30,2

Fonte: Macroplan a partir dos dados do Atlas da Violência 2016.

ANALISANDO SUA EVOLUÇÃO, A TAXA DE HOMICÍDIOS DO CEARÁ ULTRAPASSA A MÉDIA BRASILEIRA EM 2010 E DECOLA A PARTIR DE 2011

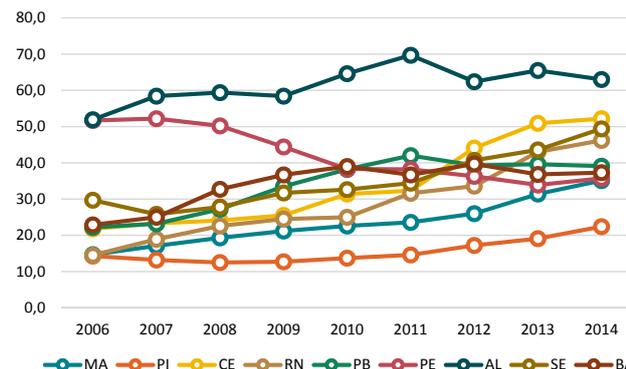
- ✓ Até 2009, o Estado do Ceará tinha uma taxa de homicídios inferior à média brasileira. Em 2014, a taxa é 80% superior à nacional
- ✓ O fenômeno de crescimento da taxa de homicídios é generalizada nos estados do Nordeste, Com exceção de Pernambuco que registou queda
- ✓ Em 2006, Ceará era o Estado com a quarta menor taxa de homicídios da região Nordeste e passa a ter a segunda maior taxa em 2014

TAXAS DE HOMICÍDIOS POR 100 MIL HAB. – CEARÁ E BRASIL



Fonte: Macroplan a partir dos dados do Atlas da Violência 2016.

TAXAS DE HOMICÍDIOS POR 100 MIL HAB. – ESTADOS DO NORDESTE

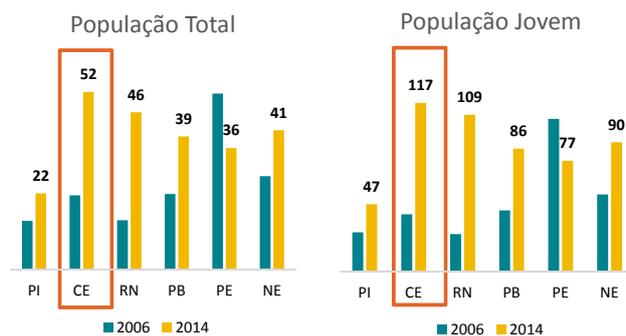


Fonte: Macroplan a partir dos dados do Atlas da Violência 2016.

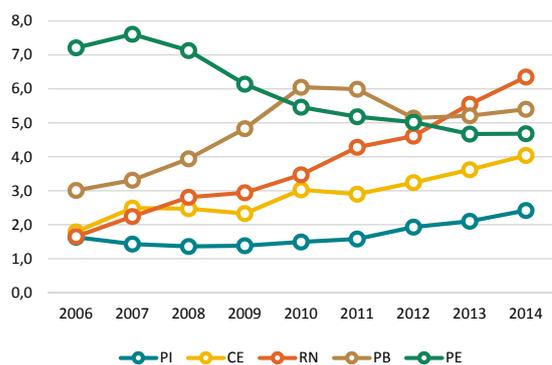
A VIOLÊNCIA ATINGE MAIS OS JOVENS E NEGROS ...

- ✓ A violência homicida no Ceará é proeminente entre os jovens de 15 a 29 anos, havendo, também, grande vitimização de negros e pardos
- ✓ No subgrupo de jovens, todos os estados vizinhos ao Ceará, à exceção de Pernambuco, tiveram aumento na taxa entre 2006 e 2014, sendo o crescimento observado no Ceará o segundo maior entre tais estados (195%, contra 320% do RN)
- ✓ A taxa de vitimização da população negra também subiu consideravelmente entre 2006 e 2014 no Ceará

TAXAS DE HOMICÍDIOS POR 100 MIL HAB.



VITIMIZAÇÃO DA POPULAÇÃO NEGRA E Parda POR 100 MIL HAB.



Elaboração: Macroplan. Fonte: DATASUS. Nota: a vitimização é resultado da relação percentual entre a taxa de homicídios da população negra e da população branca. Um valor próximo de um indica que negros e brancos morrem em proporção igual.

55

ENTRE OS JOVENS, A TAXA DE HOMICÍDIOS PRATICAMENTE TRIPLICOU NO CEARÁ ENTRE 2006 E 2014

- ✓ Em termos de homicídios de jovens, o Ceará passou da 9ª posição entre os estados brasileiros, em 2006, para a penúltima posição no ranking de 2014
- ✓ Para fins de comparação, o estado de SP conseguiu reduzir sua taxa no mesmo período, passando da 8ª para a 2ª posição no ranking nacional
- ✓ O agravamento da taxa também ocorreu no grupo de negros e pardos, cuja taxa por 100 mil habitantes mais que dobrou no período observado, fazendo com que o Ceará caísse da 5ª para a 15ª posição

TAXA DE HOMICÍDIOS (POR 100 MIL HAB.) NA POPULAÇÃO JOVEM DE 15 A 29 ANOS

#	2006	2014
1	SC 19,7	SC 21,4
2	RN 26,0	SP 23,9
3	MA 26,6	RR 39
4	PI 27,2	TO 42,5
5	TO 31,4	RO 44,3
6	RS 35,6	PI 46,8
7	RR 37,6	MS 47,1
8	SP 37,9	MG 49,7
9	CE 39,8	RS 49,9
10	PB 42,5	AC 50
11	AM 42,7	PR 53,3
12	AC 43,2	AM 59,7
13	BA 45,0	DF 65,6
14	MG 45,1	MA 68,8
15	GO 47,1	RJ 70
16	MS 47,8	AP 70,8
17	MT 50,9	MT 73,2
18	RO 55,0	PE 77,1
19	PA 55,2	PA 79,3
20	SE 57,5	BA 83,6
21	PR 62,2	PB 85,5
22	DF 65,3	GO 87,4
23	AP 70,7	ES 96,2
24	RJ 98,8	SE 102,7
25	ES 100,3	RN 109,1
26	PE 106,2	CE 117,4
27	AL 108,2	AL 140,6
-	BR 51,7	BR 61,0

TAXA DE HOMICÍDIOS (POR 100 MIL HAB.) NA POPULAÇÃO DE NEGROS E PARDOS

#	2006	2014
1	SC 12,4	SC 15,2
2	PI 16,3	SP 16,2
3	RN 16,5	PR 17,2
4	MA 16,8	TO 23,8
5	CE 17,9	PI 24,2
6	RS 19,0	RR 26,2
7	PR 19,3	RS 28,1
8	TO 19,6	MG 28,5
9	AC 20,3	MS 31,4
10	RR 21,3	AC 31,4
11	AM 22,5	RO 34,1
12	SP 25,0	AM 37
13	BA 25,5	MA 38,6
14	MG 27,5	AP 39,6
15	SE 29,6	CE 40,4
16	PB 30,1	RJ 42
17	GO 31,0	BA 42,1
18	MS 33,2	PE 46,8
19	PA 33,9	MT 48,6
20	MT 36,1	DF 48,8
21	AP 39,2	PA 49,2
22	RO 43,9	GO 53,6
23	DF 48,1	PB 54
24	AL 53,7	ES 56,7
25	ES 55,8	SE 60,5
26	RJ 63,1	RN 63,5
27	PE 72,1	AL 82,5
-	BR 32,0	BR 36,4

A VIOLÊNCIA NO TRANSITO TAMBÉM REGISTROU CRESCIMENTO EXPRESSIVO NO ESTADO

- ✓ A taxa de óbitos por acidentes de trânsito subiu 43% entre 2006 e 2014. Com isso O Ceará passou de 16º para 21º neste indicador
- ✓ O índice restrito aos jovens cresceu ainda mais (55%), passando de 15º para 24º neste indicador no Brasil

TAXA DE ÓBITOS POR ACIDENTES DE TRÂNSITO (POR 100 MIL HAB.) NA POPULAÇÃO TOTAL

#		2006		2014
1	BA	12,3	AM	13,4
2	AC	13,9	AP	15,5
3	AM	14,1	SP	16,2
4	MA	14,2	RJ	16,5
5	PA	15,2	RN	17,0
6	RN	15,7	AC	17,5
7	PE	17,3	BA	17,9
8	SP	17,8	DF	18,3
9	AL	18,4	RS	18,6
10	RS	18,7	PE	19,0
11	SE	18,8	MG	20,8
12	PB	19,2	PA	21,8
13	RJ	19,3	SE	23,8
14	MG	19,4	PB	24,4
15	AP	19,8	AL	25,0
16	CE	20,8	ES	25,3
17	DF	21,6	SC	26,2
18	PI	23,2	MA	26,6
19	TO	24,7	PR	27,5
20	RR	26,1	RR	29,6
21	GO	26,1	CE	29,8
22	ES	26,7	RO	30,8
23	MT	28,6	MS	31,6
24	PR	29,2	GO	32,7
25	RO	29,2	MT	35,7
26	MS	29,4	PI	37,4
27	SC	32,7	TO	39,1
-	BR	19,6	BR	21,5

TAXA DE ÓBITOS POR ACIDENTES DE TRÂNSITO (POR 100 MIL HAB.) NA POPULAÇÃO JOVEM DE 15 A 29 ANOS

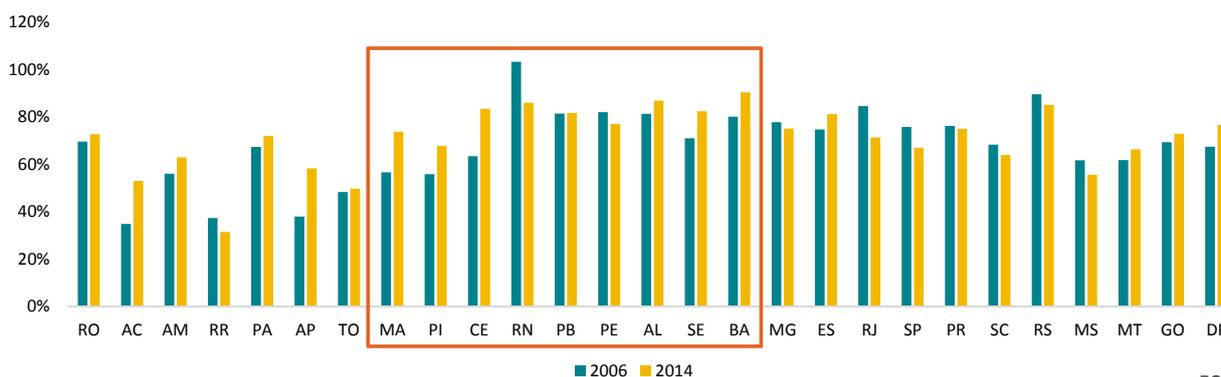
#		2006		2014
1	BA	13,8	AP	15,1
2	AC	15,3	AM	16,0
3	AM	16,2	DF	18,3
4	PA	16,4	AC	19,2
5	MA	16,7	RN	21,7
6	AL	20,6	SP	21,7
7	DF	21,6	BA	22,7
8	RN	21,8	PE	22,9
9	AP	21,9	RS	23,0
10	PE	22,4	RJ	23,4
11	MG	23,5	MG	25,5
12	SP	23,6	PA	27,4
13	SE	23,9	SE	29,3
14	RS	24,2	RO	31,2
15	CE	25,6	AL	31,6
16	RJ	25,7	PB	31,9
17	PB	26,3	ES	34,3
18	TO	28,6	GO	35,8
19	RR	28,6	MA	35,9
20	RO	29,8	PR	36,4
21	ES	30,6	SC	37,2
22	PI	31,0	RR	38,3
23	GO	31,2	MS	39,5
24	MT	32,0	CE	39,8
25	MS	35,5	MT	44,9
26	PR	37,7	TO	46,4
27	SC	47,2	PI	48,6
-	BR	24,2	BR	27,2

Elaboração: Macroplan a partir dos dados do DATASUS. Os acidentes de transporte correspondem às categorias V01 a V99 do CID-10. As taxas por 100 mil habitantes na população jovem considerou os dados da PNAD, enquanto a população total considerou as estimativas populacionais do IBGE.

ENTRE OS FATORES DETERMINANTES DA CRIMINALIDADE, A DISPONIBILIDADE DE ARMAS IMPULSIONOU OS HOMICÍDIOS

- ✓ As armas de fogo são a causa de grande parte dos homicídios ocorridos no Brasil (76%). A região nordeste apresenta, em média, maior proporção de óbitos por armas de fogo no total de homicídios quando comparada às demais regiões.
- ✓ No estado do Ceará, 83% dos homicídios no estado ocorreram por armas de fogo, 4ª maior proporção entre os estados nordestinos, atrás do RN (86%), AL (87%) e BA (90%). entre 2006 e 2014, o Ceará apresentou um crescimento médio anual de 3,5%, um movimento contrário ao do RN e do PE, que reduziram suas taxas à 2,3% e 0,8%, respectivamente.

PROPORÇÃO DE ÓBITOS POR ARMAS DE FOGO NO TOTAL DE HOMICÍDIOS



Fonte: Macroplan a partir dos dados do Atlas da Violência

A TAXA DE HOMICÍDIOS POR ARMAS DE FOGO NO ESTADO DO CEARÁ É A 2ª MAIOR DO BRASIL. NO TOCANTE ÀS MORTES POR DROGAS, O ESTADO APRESENTOU CRESCIMENTO NOS ÚLTIMOS ANOS, MAS TEM O 2º MENOR ÍNDICE NO PAÍS



- ✓ O Ceará teve um crescimento de 215% na taxa de homicídios por armas de fogo, o pior desempenho entre as UFs
- ✓ taxa de óbitos por abuso de drogas pode ser vista como uma *proxy* para o consumo de drogas. O Ceará apresara de registrar crescimento entre 2007 e 2013, tem o segundo menor índice do Brasil
- ✓ Um dos problemas da análise temporal desse indicador é a qualidade na classificação e na mensuração pelos órgãos de saúde, o que pode representar variações desproporcionais em curto período de tempo

Fontes: Macroplan a partir dos dados do DATASUS. Os dados de mortes por drogas incluem as seguintes subcategorias do CID-10: F110 a F129; F140 a F149; F160 a F169; F190 a F199; P044; P961; R781 a R785; T400 a T409; T438 a T449; X420 a X429; X620 a X629; Z715; e Z722. Nota: SE, AL, MT e AM utilizam dados de 2008, pois não foram registrados óbitos por abuso de drogas em 2007.
OBS: Vale ressaltar que os números são muito pequenos. Em Goiás, por exemplo, foram 36 mortes em 2013.

TAXA DE HOMICÍDIOS POR ARMAS DE FOGO NA POPULAÇÃO TOTAL (POR 100 MIL HAB.)

#		2006		2014
1	SC	7,5	SC	8,12
2	AC	7,9	SP	8,99
3	PI	8,0	RR	10,06
4	MA	8,5	TO	12,03
5	TO	8,6	MS	14,66
6	RR	10,2	PI	15,15
7	AM	11,8	AC	15,57
8	AP	12,5	MG	16,91
9	CE	13,8	AP	19,18
10	SP	15,1	AM	19,9
11	RN	15,3	PR	19,92
12	RS	16,1	RS	20,51
13	MG	16,6	RJ	22,84
14	GO	17,1	RO	23,16
15	MS	18,2	DF	25,38
16	PB	18,4	MA	25,88
17	BA	18,8	PE	27,55
18	MT	19,5	MT	27,76
19	PA	19,6	PA	30,57
20	SE	21,2	GO	31,07
21	DF	21,7	PB	31,95
22	PR	22,7	ES	33,59
23	RO	26,2	BA	33,69
24	ES	38,3	RN	39,78
25	RJ	38,7	SE	40,68
26	AL	43,1	CE	43,54
27	PE	43,2	AL	54,76
-	BR	20,0	BR	22,1

TAXA DE MORTES POR ABUSO DE DROGAS POR 100 MIL HABITANTES

#		2007		2013
1	PA	0,01	AL	0,03
2	MA	0,02	CE	0,05
3	CE	0,02	RN	0,06
4	PB	0,03	PE	0,07
5	AL*	0,03	MA	0,07
6	PI	0,03	PA	0,1
7	BA	0,04	RO	0,17
8	PE	0,05	PB	0,18
9	SP	0,05	RJ	0,31
10	RO	0,07	PR	0,34
11	GO	0,07	MT	0,35
12	PR	0,08	SC	0,36
13	RJ	0,09	TO	0,41
14	SE*	0,1	MS	0,43
15	MT*	0,1	RS	0,44
16	SC	0,1	SE	0,46
17	AM*	0,12	ES	0,52
18	MS	0,13	SP	0,54
19	ES	0,24	GO	0,56
20	TO	0,24	PI	0,63
21	RS	0,31	DF	0,82
22	DF	0,49	BA	2,75
23	MG	4,16	MG	3,03
24	AC	-	AM	3,2
25	RR	-	AC	-
26	AP	-	RR	-
27	RN	-	AP	-
-	BR	0,5	BR	0,86

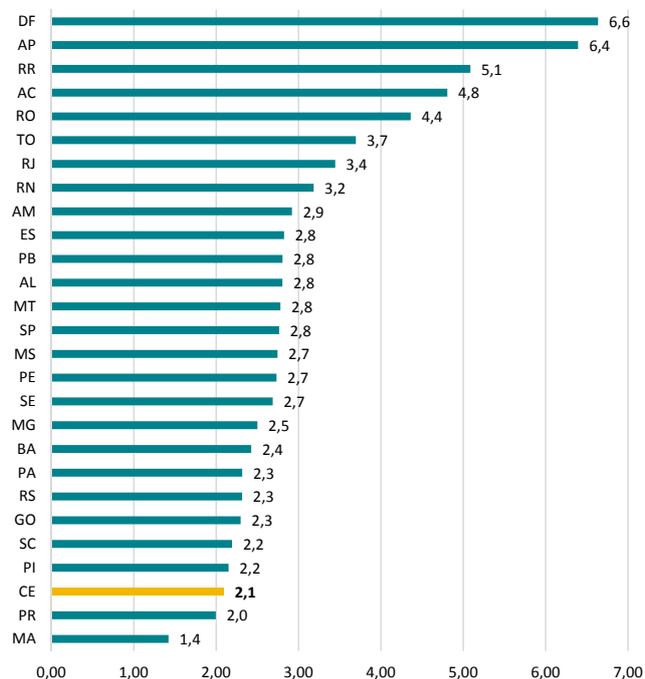
ENTRE OS FATORES DE ESFORÇO ANALISADOS, O EFETIVO POLICIAL DE CEARÁ APRESENTA-SE ENTRE OS MAIS BAIXOS DO PAÍS ...



- ✓ Os estados que reduziram a taxa de homicídios no Brasil investiram fortemente em política de segurança: Unidade de Polícia Pacificadora (Rio de Janeiro); inteligência policial e focalização territorial (São Paulo); mobilização do poder público e da sociedade no combate à redução da criminalidade (Pernambuco), etc. Estas estratégias demandam investimentos nas diversas variáveis de esforço, entre elas a expansão do efetivo policial
- ✓ Em 2014, o Ceará apresentou o terceiro menor efetivo policial de policiais por mil habitantes entres os estados brasileiros

Fonte: Cálculo Macroplan com base nos dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública publicado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública e estimativas populacionais do IBGE.

EFETIVO POLICIAL (MILITAR + CIVIL) POR MIL HAB. - 2014



... ASSIM COMO A **DESPESA COM SEGURANÇA EMBORA** TENHA DOBRADO ENTRE 2006 E 2014

- ✓ A evolução da despesa per capita em segurança foi maior do que aquela observada nos seus vizinhos
- ✓ Contudo o valor per capita atual (R\$ 192,2 em 2014) ainda é um dos menores do Brasil.
- ✓ Em âmbito nacional, a expansão realizada pelo Ceará ficou atrás apenas da observada no Distrito Federal.

Fontes: Anuário Brasileiro de Segurança Pública publicado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública. O indicador despesa estadual em segurança pública per capita refere-se às despesas realizadas com a função segurança pública, incluindo policiamento, defesa civil, informação, inteligência e demais subfunções (não especificadas no anuário). Os dados para o Brasil representam a soma das despesas estaduais dividido pela população total; os dados de despesas constam no anuário. **Nota:** Dados deflacionados a partir da média geométrica dos meses consecutivos a partir da série do INPC disponibilizada em ipeadata.gov.br.

DESPESA PER CAPITA REALIZADA COM A FUNÇÃO SEGURANÇA PÚBLICA (R\$ CONSTANTES - 2014)

#	2006		2014	
1	RJ	422,8	AC	568,9
2	AP	383,8	RO	532,6
3	RO	353,7	RR	491,5
4	AC	347,1	MG	486,0
5	RR	346,3	RJ	468,8
6	MG	314,5	TO	389,5
7	MS	283,0	MS	362,3
8	MT	278,7	AM	350,2
9	SP	271,5	MT	347,2
10	TO	255,4	SE	333,8
11	SC	238,8	GO	332,7
12	SE	218,9	AL	320,1
13	ES	213,8	ES	310,8
14	RS	206,8	SC	293,4
15	AM	203,8	DF	284,5
16	AL	198,2	RS	268,0
17	GO	195,4	SP	235,9
18	BA	160,5	PE	235,4
19	PB	156,7	PA	232,9
20	PR	152,4	BA	226,7
21	RN	152,0	PR	226,3
22	PE	143,7	RN	219,2
23	PA	139,3	PB	218,3
24	PI	106,2	CE	192,2
25	MA	92,0	MA	159,2
26	CE	85,9	AP	80,1
27	DF	60,6	PI	18,5
-	BR	28,93	BR	39,74



RESUMINDO

- ✓ **A Taxa de Homicídios (52,2 por mil hab.) constitui um dos principais desafios do Estado do Ceará, 2ª maior taxa do Brasil.** Todos os indicadores de segurança analisados apresentaram deterioração entre 2006 e 2014 e o Ceará está aquém da brasileira
- ✓ A taxa de homicídios mais que dobrou entre 2006 e 2014 e as principais vítimas são os jovens e a população negra
- ✓ **A boa evolução de indicadores socioeconômicos no período**, tais como a redução da pobreza e desigualdade - apesar de ter impactos benéficos para a taxa de homicídios -, não foi suficiente para conter o forte crescimento da violência no Estado
- ✓ Entre os **fatores criminogênicos**, Ceará registrou o maior aumento dos homicídios com armas do país. A proxy de consumo de drogas também registrou aumento mas é um dos menores índices do país
- ✓ Com relação ao esforço **empreendido**, o efetivo policial e a despesas com segurança no Estado do Ceará apresentam-se entre os mais baixos do país, embora a despesa com segurança tenha crescido relativamente mais que os demais estados nos últimos 8 anos (à exceção do DF)
- ✓ **Em síntese, o aumento dos homicídios no Ceará parece estar associado à propagação de armas e a intensidade de resposta das políticas de segurança pública**



BLOCO IV.

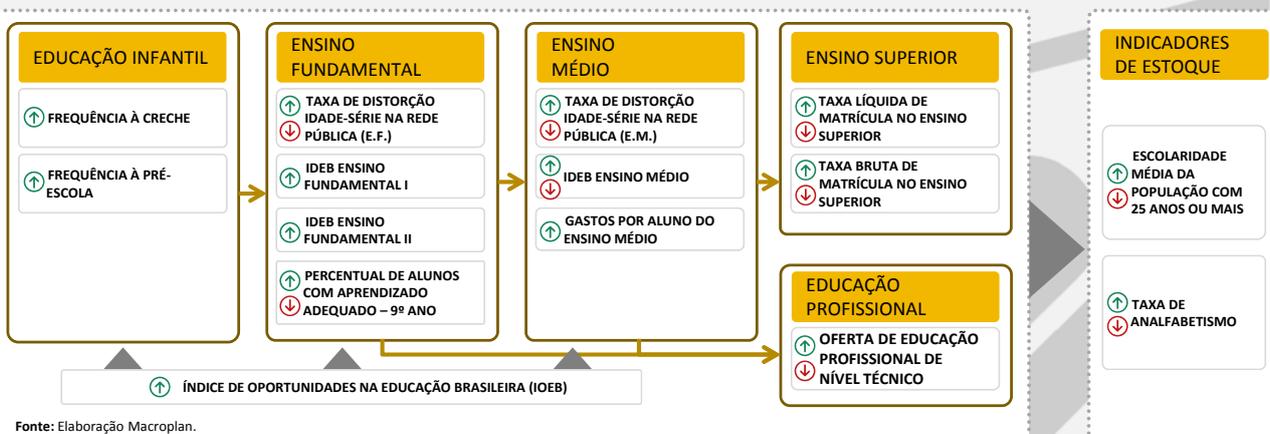
ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS FINALÍSTICOS NA ÁREA DE EDUCAÇÃO

Macroplan®
Prospectiva, Estratégia & Gestão

SÍNTESE DA EVOLUÇÃO DOS INDICADORES DE EDUCAÇÃO

No âmbito da Educação, foram levantados 16 indicadores, dentre eles indicadores de esforço, acesso, fluxo e de qualidade do ensino:

15 EVOLUÍRAM DE FORMA POSITIVA NO PERÍODO OBSERVADO

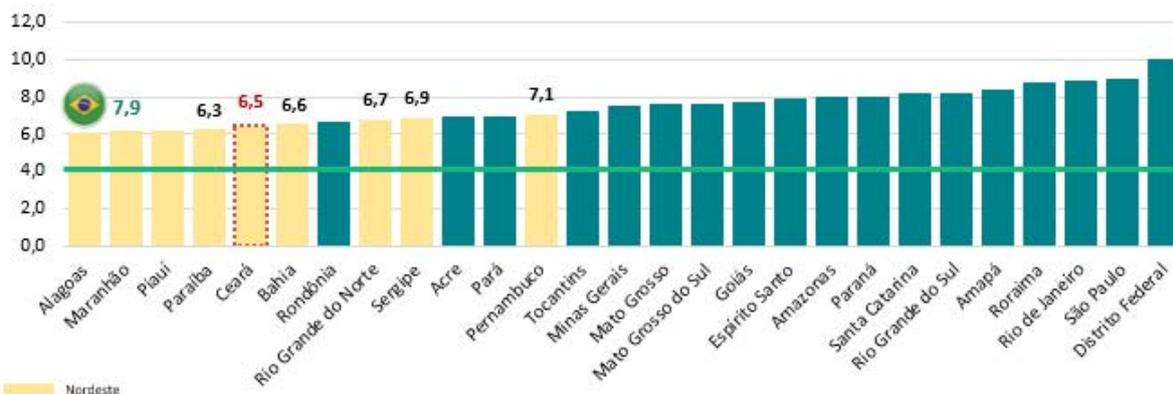


NO ENTANTO, TAMBÉM EM **9** INDICADORES, O
CEARÁ TEVE NO ÚLTIMO ANO ANALISADO UM RESULTADO
PIOR DO QUE A MÉDIA NACIONAL

A MÉDIA DE ANOS DE ESTUDO DA POPULAÇÃO ADULTA NO CEARÁ NÃO CHEGA A SETE ANOS ...

- ✓ A escolaridade média da população adulta no Ceará é inferior ao ensino fundamental completo
- ✓ O Ceará atingiu a média do nordeste (6,5 anos), mas fica atrás de outros estados da região, como Pernambuco, Sergipe, Bahia e Rio Grande do Norte

ESCOLARIDADE MÉDIA DA POPULAÇÃO COM 25 ANOS OU MAIS - 2014



Fonte: Macroplan e OPE Sociais, com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD-C).

65

... APESAR DOS AVANÇOS RECENTES, O ESTADO CAIU UMA POSIÇÃO NO RANKING DOS ESTADOS, CHEGANDO A OCUPAR A 23ª POSIÇÃO

- ✓ Apesar do crescimento da escolaridade média da população adulta entre 2006 e 2014, o Ceará teve comportamento mediano entre os estados, caindo uma posição no ranking nacional
- ✓ Mantendo a velocidade do período de 2006 a 2014, o Ceará cairá mais uma posição no ranking, passando a ocupar a 24ª posição em 2018

ESCOLARIDADE MÉDIA DA POPULAÇÃO COM 25 ANOS OU MAIS

#		2006	2014	Projeção Tendencial 2018
1	DF	9.21	DF 10.09	DF 10.57
2	RJ	7.98	RJ 8.84	RR 10.31
3	SP	7.80	SP 8.76	SP 9.69
4	AP	7.44	SC 8.22	RJ 9.44
5	SC	7.25	AP 8.21	AP 8.87
6	AM	7.21	PR 8.08	RS 8.86
7	RS	7.08	AM 7.88	SC 8.68
8	PR	7.03	RR 7.86	PR 8.63
9	ES	6.78	ES 7.75	ES 8.60
10	MS	6.59	RS 7.75	GO 8.49
11	RR	6.53	GO 7.71	MT 8.48
12	GO	6.52	MT 7.68	AM 8.39
13	MG	6.45	MS 7.68	MS 8.25
14	MT	6.27	MG 7.38	TO 8.19
15	TO	5.78	TO 7.09	MG 8.18
16	PA	5.75	PE 6.81	PE 7.91
17	AC	5.69	RO 6.74	AC 7.67
18	PE	5.68	RN 6.73	PA 7.65
19	RO	5.66	PA 6.73	SE 7.63
20	SE	5.63	AC 6.63	RN 7.52
21	RN	5.49	BA 6.55	BA 7.42
22	CE	5.35	SE 6.54	RO 7.25
23	BA	5.31	CE 6.35	PI 7.16
24	PB	5.03	PB 6.31	CE 7.13
25	MA	4.81	MA 5.81	PB 7.11
26	PI	4.71	PI 5.75	MA 7.02
27	AL	4.68	AL 5.68	AL 6.93
-	BR	6.72	BR 7.86	BR 8.53

Fonte: Macroplan, com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

EM TERMOS DE ANALFABETISMO DE JOVENS E ADULTOS, O CEARÁ PIOROU DE POSIÇÃO NO RANKING NACIONAL, CHEGANDO A OCUPAR A 23ª POSIÇÃO

- ✓ Em 2006, mais de 2 a cada 10 residentes no Ceará com 15 anos ou mais eram analfabetas. Até 2014, esse percentual caiu para cerca de 16%
- ✓ O Ceará, apesar de ter conseguido, entre 2006 e 2014, uma redução de 21% em sua taxa de analfabetismo da população com 15 ou mais anos, teve uma evolução inferior à média nacional (24%), fazendo com que o estado passasse da 22ª para 23ª colocação
- ✓ Mantendo a velocidade do período de 2006 a 2014 (- 2,6 % a.a.), o Ceará permanecerá em 23ª lugar em 2018, com uma taxa superior em mais de duas vezes à média nacional

TAXA DE ANALFABETISMO - 15 ANOS OU MAIS

#	2006		2014		Projeção Tendencial 2018	
1	DF	3.77	DF	3.19	SC	2.66
2	RJ	4.25	SC	3.24	SP	2.77
3	SP	4.98	SP	3.32	DF	2.95
4	SC	5.06	RJ	3.46	RS	3.11
5	RS	5.23	RS	3.66	RJ	3.14
6	AP	5.34	PR	5.03	PR	4.44
7	PR	6.56	ES	6.47	ES	5.44
8	AM	7.83	RR	6.59	RR	5.76
9	MS	8.46	MS	6.74	GO	5.77
10	RR	8.81	GO	6.77	MS	6.05
11	MG	9.08	AP	6.86	MG	6.18
12	MT	9.23	MG	6.99	MT	6.29
13	ES	9.49	AM	7.04	AM	6.68
14	GO	9.60	MT	7.11	RO	7.78
15	RO	10.64	RO	8.61	PA	7.82
16	PA	13.22	PA	9.22	AP	7.85
17	TO	14.93	TO	11.66	TO	10.39
18	AC	17.49	PE	14.06	PE	12.33
19	SE	18.22	AC	14.36	BA	13.00
20	BA	18.47	SE	14.51	SE	13.03
21	PE	18.64	BA	14.55	AC	13.07
22	CE	20.49	RN	15.74	RN	13.55
23	RN	21.81	CE	16.25	CE	14.57
24	PB	22.73	MA	17.90	MA	15.98
25	MA	22.79	PB	18.50	PI	16.17
26	PI	26.23	PI	18.83	AL	16.65
27	AL	26.44	AL	19.27	PB	16.78
-	BR	10.48	BR	7.93	BR	6.97

Fonte: Macroplan, com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

NO ÍNDICE DE OPORTUNIDADES DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA, O CEARÁ OCUPA POSIÇÃO DE DESTAQUE, CHEGANDO A OCUPAR A 5ª POSIÇÃO

- ✓ O Índice de Oportunidades da Educação Brasileira (IOEB) busca acrescentar aos indicadores tradicionais de qualidade na educação (indicadores de resultado educacional, como o IDEB), questões relacionadas ao acesso escolar, ao *background* familiar (escolaridade dos pais dos alunos) e aos insumos educacionais, ou seja, fatores essenciais para um bom resultado educacional (tais como: escolaridade dos professores, experiência dos diretores etc.)
- ✓ O Ceará ocupa posição de destaque no *ranking* nacional entre os estados brasileiros, estando, atualmente (2015), na 5ª posição. No âmbito municipal, 4 cidades cearenses se encontram entre as cidades brasileiras melhor posicionadas no *ranking*
- ✓ Considerando apenas os 100 melhores municípios do *ranking*, SP aparece em primeiro lugar (41), seguido por MG (31), PR (7) e CE (8), o único estado do Nordeste

ÍNDICE DE OPORTUNIDADES DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA (IOEB)

IOEB			IOEB - Municípios			
#	2015		#	2015		
1	SP	5,1	1	Sobral	CE	6,1
2	MG	5,0	2	Groaíras	CE	5,9
3	SC	5,0	3	Porteiras	CE	5,9
4	PR	4,9	4	Centenário	RS	5,9
5	CE	4,6	5	Novo Horizonte	SP	5,8
6	DF	4,6	6	Bom Sucesso do Sul	PR	5,8
7	ES	4,6	7	São Domingos das Dores	MG	5,7
8	GO	4,6	8	Paranapuá	SP	5,7
9	RS	4,5	9	Monte Castelo	SP	5,7
10	MT	4,5	10	Brejo Santo	CE	5,7
11	RO	4,4	11	Picada Café	RS	5,7
12	MS	4,3	12	Dom Silvério	MG	5,7
13	TO	4,3	13	Antônio Carlos	SC	5,6
14	AC	4,2	14	Birigui	SP	5,6
15	RJ	4,1	15	Fartura	SP	5,6
16	PB	4,1	16	Atibaia	SP	5,6
17	PE	4,0	17	Cajobi	SP	5,6
18	AM	4,0	18	Senhora dos Remédios	MG	5,6
19	RR	3,9	19	Araponga	MG	5,6
20	PI	3,9	20	Junqueirópolis	SP	5,6
21	RN	3,9	21	Santa Rosa da Serra	MG	5,6
22	SE	3,8	22	Jundiá	SP	5,6
23	AL	3,7	23	Vidal Ramos	SC	5,6
24	AP	3,7	24	Tupi Paulista	SP	5,6
25	BA	3,6	25	Areão	MG	5,6
26	MA	3,6	26	Jales	SP	5,6
27	PA	3,5	27	Viadutos	RS	5,5

Fonte: Centro de Liderança Pública (CLP)

1 Nota: As variáveis selecionadas se dividem em 3 grupos principais, a saber: **Insumos educacionais** (Escolaridade dos professores; Número médio de horas aula/dia; Experiência dos diretores; Taxa de atendimento na educação infantil), ou seja, fatores essenciais para um bom resultado educacional, **resultados educacionais** (IDEB anos iniciais do ensino fundamental; IDEB anos finais do ensino fundamental; Taxa Líquida de Matrícula do ensino médio) e **Controle de background familiar** (escolaridade média dos pais).

O ACESSO À CRECHE E EDUCAÇÃO INFANTIL NO CEARÁ ESTÁ ENTRE OS MELHORES DO BRASIL, COM DESTAQUE POSITIVO PARA O ACESSO A PRÉ-ESCOLA



- ✓ A universalização, até 2016, da educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e o atendimento de 50% das crianças até 3 anos são metas do Plano Nacional de Educação (PNE)
- ✓ No Ceará, cerca de 30% das crianças até 3 anos frequentam creche, sendo esta uma das maiores proporções dos estados do Nordeste, inferior apenas àquela observada no Rio Grande do Norte
- ✓ Entretanto, mantendo a tendência dos últimos anos para todos os estados, o Ceará não conseguirá atingir a meta do PNE até 2018 e perderá 4 posições no ranking em 2018, quando atenderá 33,7% das crianças de 0 a 3 anos
- ✓ No grupo de 4 a 5 anos, 97,4% frequentam a escola. Na comparação com os demais estados, o Ceará possui o melhor percentual, estando próximo à meta do PNE¹

¹ Foi constatada uma preferência, por parte dos municípios, de priorizar o atendimento da faixa etária de 4 a 5 anos. Isso explica, em parte, o bom desempenho do estado neste quesito.

FREQUÊNCIA À CRECHE OU PRÉ-ESCOLA

0 a 3 anos			Projeção Logística 2018	4 a 5 anos					
#	2006	2013		#	2006	2013			
1	SP	26,24	SC	64,50	1	RN	90,0	CE	97,4
2	RJ	26,01	SP	55,77	2	CE	89,5	PI	96,8
3	SC	25,41	PR	51,70	3	RJ	85,8	SE	96,1
4	CE	24,56	RN	49,63	4	SC	85,8	PB	95,1
5	RN	24,37	RJ	44,70	5	RR	85,6	MA	94,2
6	SE	21,68	RS	43,55	6	PB	84,9	BA	93,4
7	DF	21,21	ES	41,09	7	SP	84,6	RN	92,5
8	PR	20,86	DF	39,18	8	ES	83,6	ES	92,4
9	ES	20,20	CE	38,18	9	SE	83,6	SP	92,3
10	PE	20,02	SE	37,78	10	PE	81,2	RJ	91,4
11	PB	20,00	MG	37,14	11	BA	80,5	AL	90,6
12	MS	20,00	PE	34,01	12	PI	80,2	MG	89,3
13	RS	17,51	MS	33,70	13	MA	79,7	SC	89,1
14	MG	17,25	AL	31,77	14	DF	76,7	PE	88,8
15	BA	16,61	PI	31,74	15	MG	74,5	PR	86,8
16	RR	16,24	PB	31,53	16	PA	74,3	DF	86,7
17	MA	15,09	BA	30,67	17	AL	71,5	PA	86,1
18	AL	14,46	MA	29,53	18	TO	68,8	MS	85,3
19	PA	14,20	MT	28,85	19	AP	68,7	RR	84,6
20	PI	13,63	PA	26,32	20	AM	68,6	AC	83,5
21	MT	12,85	GO	24,62	21	MT	68,2	MT	83,4
22	RO	12,57	AC	24,13	22	AC	67,5	TO	83,3
23	AP	10,95	TO	20,14	23	PR	65,6	GO	82,7
24	TO	10,60	RO	16,00	24	MS	63,6	AM	80,7
25	GO	10,17	RR	12,41	25	GO	62,3	RO	80,3
26	AM	10,12	AM	10,94	26	RO	62,0	AM	80,0
27	AC	9,06	AM	8,57	27	RS	54,2	RS	70,8
-	BR	19,97	BR	28,7	-	BR	77,7	BR	89,5

Fonte: Macroplan e OPE Sociais, com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

O ATRASO ESCOLAR NO CEARÁ VEM REDUZINDO, MELHORANDO SUA POSIÇÃO DENTRE OS ESTADOS TANTO NO ENSINO FUNDAMENTAL QUANTO NO ENSINO MÉDIO



- ✓ O atraso escolar é um dos desafios na área de educação que acaba levando à evasão
- ✓ No Ceará, a percentagem de crianças nas séries finais do ensino fundamental com dois anos ou mais de atraso escolar reduziu de 43,5% para 30,7% entre 2006 e 2014, fazendo com que o estado passasse da 16ª para 8ª posição entre 2006 e 2014
- ✓ O Ceará teve uma redução muito significativa também na taxa de distorção do ensino médio passando do 14º para 10º lugar
- ✓ O avanço observado no Ceará se deu, em parte, em função de programas focados na melhoria do acompanhamento pedagógico, como o projeto Professor Diretor de Turma (PPDT) e o Projeto Jovem de Futuro (PJF)

TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE (%) – REDE PÚBLICA

Ensino Fundamental - Séries Finais				Ensino Médio					
#	2006	2014		#	2006	2014			
1	SP	15,4	MT	10,8	1	SC	24,7	SP	16,2
2	SC	21,5	SP	12,1	2	SP	25,3	SC	17,9
3	PR	26,3	PR	21	3	PR	32,5	PR	23,6
4	RS	31,0	SC	22,3	4	RR	38,1	MG	27,8
5	ES	32,8	MG	23,7	5	RS	38,5	ES	28,9
6	RR	33,1	GO	27	6	ES	39,4	RR	29,1
7	MG	33,3	RR	29,6	7	MG	41,5	RS	29,4
8	MT	37,7	CE	30,7	8	RO	42,6	GO	29,4
9	AP	38,4	AC	31,2	9	MS	44,8	RO	31,6
10	GO	39,4	TO	31,2	10	DF	46,5	CE	32,5
11	RO	39,5	ES	32	11	MT	47,8	TO	32,6
12	DF	40,1	DF	32	12	GO	48,8	MT	32,6
13	TO	40,2	RS	34,3	13	AC	51,0	DF	32,6
14	MS	40,4	AP	35,7	14	CE	55,3	MS	33,1
15	AC	41,6	MA	37,1	15	TO	58,2	AC	34,2
16	CE	43,5	MS	37,5	16	AP	60,3	PE	37,3
17	RJ	43,7	PE	38	17	RJ	62,6	RJ	37,5
18	RN	49,7	RO	39,4	18	RN	65,6	AP	38,8
19	PA	54,2	RJ	40,2	19	MA	67,2	PB	38,9
20	MA	54,4	AM	41,4	20	PB	69,2	MA	40,8
21	PI	56,4	PI	42	21	PB	69,2	AL	45,1
22	PE	56,5	PB	42,2	22	BA	69,3	BA	46,4
23	BA	57,2	BA	46,9	23	AM	70,2	AM	47,4
24	PB	59,3	PA	47	24	SE	71,3	RN	48,2
25	AM	59,9	RN	47,3	25	PA	74,8	PI	48,7
26	SE	60,2	AL	47,3	26	PI	75,9	SE	49,6
27	AL	64,9	SE	52,8	27	AL	76,3	PA	56,1
-	BR	38,7	BR	30,6	-	BR	49,5	BR	31,3

Fonte: Macroplan com base nos dados do INEP.

A MELHORA NO FLUXO ESCOLAR É REFLETIDA NO IDEB: O ESTADO AVANÇOU NO NÍVEL GERAL DE PROFICIÊNCIA DO EF I, CHEGANDO A OCUPAR A 12ª POSIÇÃO



- ✓ O Ceará teve avanços expressivos na qualidade da educação
- ✓ No caso dos anos iniciais do ensino fundamental da rede pública, o índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB) passou de 18º lugar para 12º entre 2005 e 2013
- ✓ Tal resultado foi possível pelos aumentos significativos tanto na taxa de aprovação (+19%) quanto na nota obtida pela Prova Brasil (+48%)

ENSINO FUNDAMENTAL - ANOS INICIAIS - REDE PÚBLICA

#	Taxa de Aprovação		Nota Média Padronizada		IDEB							
	2005	2013	2005	2013	2005	2013						
1	SP	93,9	MT	97,7	DF	5,16	PR	6,13	MG	4,6	MG	5,9
2	SC	89,6	MG	97,5	PR	5,12	SC	6,11	SP	4,5	SC	5,9
3	MG	88,5	SP	96,9	PR	5,02	MG	6,09	PR	4,4	SP	5,8
4	PR	87,2	SC	95,9	RJ	4,84	DF	6	DF	4,4	PR	5,8
5	RS	85,2	TO	95,1	RS	4,76	SP	5,94	SC	4,3	DF	5,6
6	GO	84,8	GO	94,9	SP	4,74	RS	5,8	RS	4,1	GO	5,5
7	RR	84,6	CE	94,3	SC	4,72	GO	5,76	RJ	4	RS	5,4
8	DF	84,3	PR	94	ES	4,67	MS	5,67	ES	3,9	MT	5,2
9	TO	83,1	RR	93,9	GO	4,49	ES	5,59	GO	3,8	ES	5,2
10	ES	82,4	DF	92,8	MS	4,41	RJ	5,58	RR	3,6	RO	5,1
11	RJ	82,3	RO	92,6	MT	4,25	AC	5,55	RO	3,5	AC	5
12	MT	81,6	RS	92,3	AC	4,24	RO	5,52	MT	3,5	CE	5
13	RO	81,5	ES	92,1	RO	4,21	MT	5,27	TO	3,4	MS	5
14	CE	79,2	MA	90,9	RR	4,14	CE	5,25	MS	3,4	TO	5
15	AP	78,1	AC	89,6	SE	4,07	TO	5,22	AC	3,3	RJ	4,9
16	MS	75,3	MS	88,4	AM	4,01	AM	5,17	AP	3	RR	4,8
17	MA	75,2	AP	88	TO	3,98	RR	5,15	AM	2,9	AM	4,5
18	AC	73,8	PE	87,8	PA	3,88	PB	4,72	CE	2,8	PB	4,2
19	PE	73,6	PB	87,6	PB	3,85	PE	4,7	SE	2,8	PI	4,1
20	RN	72,5	AM	87,5	AP	3,84	PI	4,69	PE	2,8	PE	4,1
21	AM	71,6	RJ	87,4	BA	3,78	RN	4,64	PA	2,7	RN	4
22	PI	69,9	PI	87,1	PE	3,74	BA	4,6	MA	2,7	AP	3,9
23	PB	68,5	PA	85,4	PI	3,63	SE	4,55	PB	2,7	BA	3,9
24	AL	67,1	AL	85,4	CE	3,55	PA	4,45	PI	2,6	PA	3,8
25	SE	65,7	RN	85,2	MA	3,55	AP	4,38	BA	2,5	MA	3,8
26	PA	65,1	BA	85	AL	3,54	AL	4,34	RN	2,5	SE	3,8
27	BA	64,8	SE	84,4	RN	3,36	MA	4,21	AL	2,4	AL	3,7
-	BR	80,0	BR	91,8	BR	4,4	BR	5,3	BR	3,6	BR	4,9

Fonte: MEC/Inep.

O CEARÁ TAMBÉM MELHOROU O NÍVEL GERAL DE PROFICIÊNCIA DO EF II, ALCANÇANDO RESULTADOS EXPRESSIVOS NA APROVAÇÃO E NO DESEMPENHO ESCOLAR, PASSANDO A OCUPAR A 8ª POSIÇÃO



- ✓ Nos anos finais do Ensino Fundamental, o IDEB da rede pública do Estado do Ceará passou de 20º lugar para 8º lugar
- ✓ Tal resultado foi possível pelos aumentos significativos tanto na taxa de aprovação (+24%) quanto na nota obtida pela Prova Brasil (+24%)

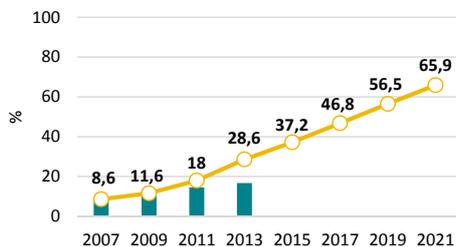
ENSINO FUNDAMENTAL - ANOS FINAIS - REDE PÚBLICA

#	Taxa de Aprovação		Nota Média Padronizada		IDEB							
	2005	2013	2005	2013	2005	2013						
1	SP	88,8	MT	92,7	RS	4,87	MG	5,2	SC	4,1	MG	4,6
2	SC	84,9	AC	92,6	SC	4,83	RS	5,05	SP	3,8	GO	4,5
3	AP	84,3	CE	91,9	GO	4,74	MS	5,05	RS	3,6	SP	4,4
4	TO	83,3	MG	91,2	MG	4,71	GO	4,96	MG	3,6	SC	4,3
5	AC	81,1	GO	91	MS	4,59	SC	4,93	ES	3,5	AC	4,3
6	RR	80,4	PI	88,2	ES	4,46	ES	4,9	AC	3,4	MT	4,2
7	ES	77,8	MA	88,1	PR	4,37	PR	4,88	AP	3,4	PR	4,1
8	DF	77,3	SP	87,7	RJ	4,35	DF	4,85	GO	3,3	CE	4,1
9	PR	75,9	RJ	87,4	SP	4,35	SP	4,79	PR	3,3	RS	4
10	MG	75,5	AP	86,9	RO	4,31	AC	4,77	DF	3,3	MS	3,9
11	MA	74,5	TO	86,8	SE	4,25	RO	4,76	TO	3,3	ES	3,9
12	RS	74,2	ES	86,3	PA	4,23	RJ	4,73	RJ	3,2	DF	3,9
13	CE	74,1	SC	86,2	DF	4,22	CE	4,69	PA	3,2	RJ	3,9
14	PA	74	RS	86,1	MT	4,16	TO	4,58	RR	3,2	RO	3,8
15	RJ	73,3	AM	85,3	AC	4,13	AM	4,55	MS	3,1	TO	3,8
16	RO	72,5	PR	84,2	AP	4,06	PI	4,5	RO	3,1	AM	3,8
17	PI	71,4	RO	84,1	BA	3,99	MT	4,45	MT	3	PI	3,6
18	MT	71	RN	83,9	RR	3,97	RN	4,4	PI	2,8	RR	3,5
19	GO	68,7	PB	83,4	TO	3,95	PA	4,37	MA	2,8	PA	3,4
20	MS	67,8	PA	82,3	PB	3,88	SE	4,32	CE	2,8	PE	3,4
21	AM	67,8	PE	82,3	RN	3,83	PE	4,31	SE	2,7	AP	3,4
22	RN	64,7	BA	82	PI	3,82	RR	4,3	BA	2,6	MA	3,4
23	PB	64,1	MS	81,5	AM	3,81	BA	4,25	AM	2,6	RN	3,2
24	PE	63,9	DF	81,1	MA	3,79	PB	4,21	PB	2,5	BA	3,2
25	SE	63,6	RR	80,6	CE	3,77	AP	4,17	RN	2,5	PB	3,2
26	BA	63,6	AL	76,2	PE	3,69	MA	4,09	PE	2,4	SE	2,8
27	AL	60,8	SE	74,8	AL	3,64	AL	4,01	AL	2,3	AL	2,8
-	BR	75,0	BR	83,7	BR	4,3	BR	4,7	BR	3,2	BR	4,0

A EVOLUÇÃO POSITIVA NO IDEB É REFLETIDA NO PERCENTUAL DE ALUNOS COM NÍVEL ADEQUADO DE APRENDIZAGEM EM PORTUGUÊS E MATEMÁTICA

- ✓ O Ceará alcançou importantes avanços na proficiência no nível fundamental: entre 2009 e 2013, a proporção de alunos com nível adequado de aprendizado no 9º ano do fundamental passou de 16% para 22,9% em português e de 6% para 10,7% em matemática
- ✓ O estado passou a ocupar a 12ª posição em termos de proficiência em português e a 11ª posição em matemática, porém distante da meta do Todos Pela Educação (28,6%)

PERCENTUAL DE ALUNOS COM APRENDIZADO ADEQUADO – MATEMÁTICA – EF II – REDE PÚBLICA – CEARÁ



Fonte: Macroplan com base nos dados do Todos pela Educação (TPE)

PERCENTUAL DE ALUNOS COM APRENDIZADO ADEQUADO – 9º ANO

Português					Matemática				
#	2009		2013		#	2009		2013	
1	MG	31,0	MG	33,8	1	MG	19,0	MG	20,3
2	MS	29,0	RS	30,5	2	RS	16,0	ES	15,7
3	RS	28,0	GO	28,7	3	SC	15,0	RS	14,1
4	SC	27,0	MS	28,4	4	ES	13,0	GO	14,0
5	ES	26,0	ES	27,5	5	PR	13,0	SC	13,7
6	SP	26,0	DF	27,4	6	MS	13,0	DF	13,2
7	PR	26,0	SP	27,3	7	DF	13,0	PR	13,2
8	DF	26,0	SC	27,0	8	SP	12,0	MS	13,1
9	RJ	25,0	RJ	26,6	9	RJ	10,0	SP	13,0
10	MT	21,0	PR	26,6	10	MT	10,0	RJ	12,8
11	AC	20,0	AC	23,1	11	RO	8,0	CE	10,7
12	AM	20,0	CE	22,9	12	TO	8,0	RO	9,9
13	RO	19,0	RO	21,4	13	GO	8,0	TO	9,5
14	TO	19,0	TO	19,7	14	AM	7,0	MT	8,0
15	GO	19,0	AM	19,4	15	PI	7,0	AC	7,9
16	CE	16,0	MT	19,2	16	AC	6,0	AM	7,8
17	RR	15,0	RN	16,7	17	RR	6,0	RN	6,7
18	PI	15,0	PI	15,6	18	CE	6,0	PE	6,4
19	PA	14,0	PE	15,3	19	RN	6,0	PI	6,3
20	AP	14,0	PA	14,2	20	SE	5,0	RR	5,5
21	RN	14,0	RR	14,2	21	PA	4,0	SE	5,2
22	PB	13,0	BA	13,7	22	MA	4,0	BA	5,0
23	SE	13,0	PB	13,5	23	PB	4,0	PB	4,8
24	MA	12,0	SE	13,0	24	PE	4,0	PA	4,3
25	PE	12,0	AP	12,7	25	AL	4,0	AL	3,1
26	BA	12,0	MA	10,5	26	BA	4,0	MA	3,1
27	AL	10,0	AL	9,28	27	AP	3,0	AP	2,52
-	BR	23,0	BR	23,0	-	BR	10,0	BR	11,0

Fonte: Qedu a partir da Prova Brasil 2009,2011 e 2013, Inep. Organizado por Meritt. Classificação não oficial.

ENTRETANTO, NA QUALIDADE DO ENSINO MÉDIO, O CEARÁ CAIU NO RANKING NACIONAL, PASSANDO A OCUPAR A 14ª POSIÇÃO

- ✓ Por outro lado, no ensino médio, a melhora na taxa de aprovação (de 69,80 para 83,20) não foi suficiente para compensar a colocação do estado no IDEB frente os demais estados
- ✓ O estado teve, ainda, uma pequena queda na nota média padronizada da Prova Brasil
- ✓ Assim, o Ceará caiu do 11º para o 14º lugar no ranking do IDEB do ensino médio entre 2005 e 2013
- ✓ Vale ressaltar que o INEP retira do cálculo do IDEB as escolas profissionalizantes, o que pode explicar, em parte, a queda do Ceará no ranking nacional: o número de matrículas de educação profissional passou de 12.640 mil em 2007 para 60.571 mil em 2013, um dos maiores aumentos na federação

ENSINO MÉDIO REGULAR - REDE ESTADUAL

Taxa de Aprovação				Nota Média Padronizada				IDEB				
#	2005		2013		2005		2013		2005		2013	
1	SC	78,3	PE	84	RS	5,05	RS	4,72	SC	3,5	GO	3,8
2	SP	76,7	GO	83,8	DF	4,64	MS	4,52	MG	3,4	SP	3,7
3	TO	75,9	CE	83,2	MG	4,52	SC	4,51	RS	3,4	RS	3,7
4	RR	75,7	SP	81,5	MS	4,44	SP	4,51	SP	3,3	MG	3,6
5	GO	73,7	AM	80,5	PR	4,41	RJ	4,46	PR	3,3	SC	3,6
6	AC	72,7	MG	80,4	SC	4,4	MG	4,4	RR	3,2	RJ	3,6
7	MG	71	RJ	79	ES	4,32	RO	4,35	ES	3,1	PE	3,6
8	MA	71	TO	78,8	RR	4,24	GO	4,33	DF	3	PR	3,4
9	ES	70,8	PR	78,6	RO	4,2	DF	4,32	RO	3	ES	3,4
10	PR	70,7	AC	78,1	SP	4,16	ES	4,29	AC	3	RO	3,4
11	CE	69,8	RO	77,3	MT	4	PR	4,19	CE	3	MS	3,4
12	RO	69,5	SC	76,2	CE	3,97	PE	4,16	GO	2,9	DF	3,3
13	PB	69,1	MA	75,8	SE	3,96	AC	4,15	TO	2,9	AC	3,3
14	AL	68,7	BA	75,7	AP	3,91	RR	4,04	RJ	2,8	CE	3,3
15	RN	68,5	PI	75	AC	3,87	MT	4,04	MS	2,8	TO	3,2
16	AP	68,1	PB	74,9	GO	3,87	CE	3,96	SE	2,8	RR	3,2
17	PE	68,1	ES	74,7	RJ	3,83	TO	3,87	AL	2,8	AM	3
18	PA	67,7	RR	74,4	BA	3,82	AP	3,85	AP	2,7	PB	3
19	RJ	67,2	DF	74	AL	3,75	SE	3,82	PE	2,7	PI	3
20	BA	66,7	RS	73,5	PE	3,7	PB	3,75	BA	2,7	AP	2,9
21	PI	66,5	MS	72,5	PA	3,63	PI	3,74	MT	2,6	BA	2,8
22	AM	66,3	AL	70,6	TO	3,63	AM	3,74	PA	2,6	MA	2,8
23	SE	65,9	RN	70,6	RN	3,61	PA	3,63	PB	2,6	SE	2,8
24	DF	64,1	AP	70,5	PI	3,56	RN	3,62	RN	2,6	MT	2,7
25	MT	63,8	SE	68,6	PB	3,53	MA	3,58	MA	2,4	RN	2,7
26	MS	63	PA	68	AM	3,41	BA	3,53	AM	2,3	PA	2,7
27	RS	62,1	MT	62,1	MA	3,25	AL	3,5	PI	2,3	AL	2,6
-	BR	70,5	BR	78,0	BR	4,1	BR	4,2	BR	3,0	BR	3,4

Fonte: Observatório PNE - Matrículas de Educação Profissional Técnica

Fonte: MEC/Inep.

APESAR DA QUEDA NO RANKING DO IDEB NO ENSINO MÉDIO, O CEARÁ É O 8º ESTADO COM MAIOR VOLUME DE RECURSOS ALOCADOS À FUNÇÃO EDUCAÇÃO POR ALUNO ...

- ✓ O gasto por aluno no ensino médio passou de R\$3.539, em 2009 para R\$6.250, em 2014, o que representa um aumento real de mais de 70%
- ✓ Em comparação aos demais estados, o Ceará perdeu uma posição no *ranking*, entre 2009 e 2014, passando para o 8º estado com maior volume de recursos alocados à função educação por aluno do ensino médio

GASTOS POR ALUNO DO E.M. (R\$ DE 2014)

#		2009		2014
1	SE	7.779	MS	10.693
2	DF	5.326	SE	9.235
3	GO	4.036	ES	8.849
4	MS	3.764	PI	8.606
5	PR	3.740	SP	8.409
6	RR	3.685	DF	8.061
7	CE	3.539	RR	6.746
8	ES	3.301	CE	6.250
9	RS	3.080	TO	6.090
10	PI	3.072	RO	5.960
11	TO	2.883	RJ	5.720
12	BA	2.689	MA	5.049
13	AP	2.681	PR	5.046
14	RO	2.656	BA	5.007
15	PA	2.435	AP	4.810
16	SP	2.392	RN	4.804
17	PB	2.323	GO	4.529
18	RN	2.257	MT	3.925
18	RN	2.257	AM	3.783
20	SC	1.979	AC	3.775
21	MG	1.612	AC	3.775
22	RJ	1.482	PA	3.554
23	PE	1.261	SC	3.390
24	AL	996,5	PE	3.056
25	MT	933,4	AL	ND
26	MA	677,8	MG	ND
27	AC	36,2	RS	ND
-	BR	2.699	BR	5.797

Fonte: SIOP; Nota: Dados Brasil calculados a partir da média entre as Ufs.

APESAR DOS AVANÇOS RECENTES, A OFERTA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL DE NÍVEL TÉCNICO NO CEARÁ CONTINUA ABAIXO DA MÉDIA BRASILEIRA

- ✓ Para cada 100 jovens entre 15 e 29 anos, havia 2,58 matrículas de educação profissional de nível técnico no estado do Ceará em 2013. Esta foi a 13ª maior oferta relativa dentre os estados
- ✓ Entre 2007 e 2013, houve um avanço de 377% neste indicador. Com isso, a proporção de matrículas na educação profissional na população jovem entre 15 e 29 anos só foi maior, entre os estados nordestinos, no Piauí e no Rio Grande do Norte
- ✓ No entanto, vale ressaltar que o Ceará ainda permanece abaixo da média nacional (2,94)

RELAÇÃO ENTRE NÚMERO DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E A POPULAÇÃO JOVEM ENTRE 15 A 29 ANOS (%) – 2007 E 2013

#		2007		2013
1	RS	3,05	ES	5,01
2	SP	2,46	SC	3,96
3	ES	2,39	SP	3,89
4	PR	2,26	RJ	3,83
5	RJ	2,05	RS	3,80
6	SC	2,00	PI	3,50
7	PI	1,75	PR	3,23
8	MG	1,74	MG	3,22
9	AM	1,22	MS	3,16
10	TO	1,16	RN	2,82
11	AP	1,10	RR	2,75
12	AL	1,04	TO	2,74
13	RR	1,02	CE	2,58
14	MS	0,96	MT	2,44
15	DF	0,89	AP	2,44
16	GO	0,85	PE	2,36
17	RN	0,84	AM	2,33
18	PB	0,83	DF	2,16
19	PE	0,71	BA	2,00
20	SE	0,66	RO	1,95
21	RO	0,56	GO	1,61
22	CE	0,54	PB	1,56
23	BA	0,52	AC	1,37
24	MT	0,43	PA	1,34
25	AC	0,42	AL	1,25
26	PA	0,35	SE	1,07
27	MA	0,33	MA	0,99
-	BR	1,55	BR	2,94

Fonte: Macroplan com dados do INEP/MEC e PNAD/IBGE.

O CEARÁ TEM UM DOS PIORES NÍVEIS DE ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR DO BRASIL

- ✓ O acesso ao ensino superior cresceu significativamente no Brasil
- ✓ A taxa líquida de matrícula, ou seja, a porcentagem de jovens entre 18 e 24 anos de idade que frequenta o nível superior no Ceará, aumentou de 8,3% para 12,4%. No entanto, o ritmo de crescimento inferior ao observado em outros estados fez com que o Ceará caísse 3 posições no ranking, passando a ocupar a 23ª posição
- ✓ A taxa bruta, ou seja, a comparação entre o total de pessoas frequentando o ensino superior e a população de jovens de 18 a 24 anos de idade, aumentou de 20,8% para 31,7%, entre 2006 e 2013. em analogia à taxa líquida, o Ceará acabou perdendo 3 posições no ranking nacional

TAXA LÍQUIDA DE MATRÍCULA NO ENSINO SUPERIOR				TAXA BRUTA DE MATRÍCULA NO ENSINO SUPERIOR					
#		2006	2013	#		2006	2013		
1	DF	22,7	DF	35,0	1	DF	56,6	DF	78,8
2	SC	20,4	SC	24,4	2	RJ	45,0	SC	56,6
3	RJ	18,7	GO	22,9	3	RS	43,8	MS	50,9
4	PR	18,0	PR	22,3	4	SC	43,5	RS	50,8
5	RS	17,8	RS	20,8	5	PR	39,3	MT	50,5
6	SP	17,5	MT	20,5	6	RR	38,8	GO	49,8
7	GO	15,5	SP	20,0	7	SP	37,7	AM	47,7
8	ES	13,4	ES	19,8	8	GO	35,4	ES	47,6
9	MG	13,4	RR	19,4	9	AP	34,7	PR	47,1
10	MS	13,1	AP	19,2	10	ES	34,0	RR	46,9
11	MT	12,0	MS	18,7	11	MS	33,8	PB	46,2
12	AP	10,6	MG	18,6	12	MG	33,0	SP	45,8
13	TO	10,6	SE	17,9	13	TO	32,3	AM	43,0
14	SE	10,1	TO	17,8	14	AC	30,9	SE	43,0
15	RR	9,9	RJ	16,9	15	MT	30,3	RJ	42,6
16	AC	9,4	PB	16,8	16	AM	28,9	MG	41,6
17	RO	9,3	AC	16,8	17	SE	27,2	TO	39,2
18	AM	8,6	RN	15,0	18	RO	25,3	RN	38,7
19	PI	8,4	RO	14,1	19	PI	22,3	AC	38,3
20	CE	8,3	PE	14,0	20	RN	22,2	PI	37,0
21	PB	8,0	PI	13,8	21	CE	20,8	PE	35,5
22	RN	8,0	AM	13,6	22	BA	19,8	RO	34,6
23	PE	7,4	CE	12,4	23	PE	19,5	AL	31,9
24	AL	5,7	AL	12,2	24	MA	18,0	CE	31,7
25	MA	5,6	BA	9,6	25	PB	17,3	BA	30,3
26	BA	5,4	MA	8,6	26	PA	15,9	PA	26,2
27	PA	5,2	PA	8,5	27	AL	15,9	MA	24,4
-	BR	13,0	BR	17,2	-	BR	31,6	BR	41,8

Fonte: Macroplan e OPE Sociais, com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.



RESUMINDO

- ✓ O Ceará avançou consideravelmente na educação nos últimos anos. No entanto, **os desafios na área ainda são grandes e com forte impacto para a competitividade do Estado**
- ✓ Em todos os 15 indicadores analisados, o Ceará mostrou melhorias no período considerado, porém ainda apresenta um quadro geral desfavorável, **com 9 dos 15 indicadores abaixo da média brasileira**
- ✓ O Ceará carrega um passivo expressivo em termos de **escolaridade média da população adulta**. Apesar dos avanços recentes, o Ceará caiu uma posição no *ranking* dos estados, chegando a ocupar a 23ª posição. O mesmo vale para a **taxa de analfabetismo de jovens e adultos**
- ✓ O **acesso à creche e educação infantil** no Ceará está entre os melhores do País, chegando a ocupar a 9ª e a 1ª posição, respectivamente. Essa etapa de ensino exerce grande influência sobre o desempenho escolar nas etapas seguintes
- ✓ O estado teve avanços expressivos na **qualidade do Ensino Fundamental**, tanto no EF I quanto no EF II, chegando a ocupar a 12ª e 8ª posição no *ranking* do IDEB, respectivamente. Entretanto, o estado precisa avançar no percentual de alunos com aprendizagem adequada
- ✓ Em termos de **qualidade do Ensino Médio**, o Ceará caiu no *ranking* nacional, passando a ocupar a 14ª posição
- ✓ Apesar dos avanços recentes, a **oferta de Educação Profissional** de nível técnico no Ceará continua abaixo da média brasileira
- ✓ Por fim, cabe ressaltar que o Ceará tem um dos piores níveis de acesso à **Educação Superior** do Brasil



Capítulo 3

Macroplan®
Prospectiva, Estratégia & Gestão

ASPECTOS POSITIVOS E
FRAGILIDADES DO ATUAL
MODELO DE GESTÃO PARA
RESULTADOS

INTRODUÇÃO

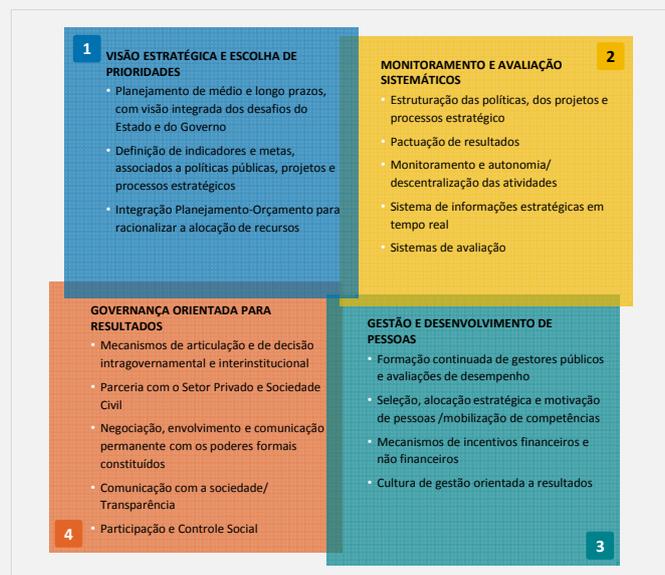


O PRESENTE CAPÍTULO ANALISA O ATUAL MODELO DE GPR EM QUATRO DIMENSÕES: (I) VISÃO ESTRATÉGICA E ESCOLHA DE PRIORIDADES, (II) MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO SISTEMÁTICO (III) GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS E (IV) GOVERNANÇA ORIENTADA PARA RESULTADOS, CONFORME FIGURA AO LADO.

CADA DIMENSÃO É COMPOSTA DE SUBITENS QUE CORRESPONDEM ÀS VARIÁVEIS CONSIDERADAS EM CADA UMA. O OBJETIVO DE TAL CLASSIFICAÇÃO FOI ORGANIZAR, DE FORMA LÓGICA, OS PRINCIPAIS ASPECTOS POSITIVOS E ÀS PRINCIPAIS FRAGILIDADES OBSERVADAS PELA CONSULTORIA AO LONGO DO LEVANTAMENTO DE DADOS E INFORMAÇÕES E NAS ENTREVISTAS REALIZADAS (VER SLIDE A SEGUIR).

OS RESULTADOS DETALHADOS DAS PESQUISAS FORAM COMPILADOS EM SEIS DOCUMENTOS QUE ENCONTRAM-SE NO ANEXO DESTA RELATÓRIO.

DIMENSÕES BÁSICAS DA GESTÃO PARA RESULTADOS



Fonte: Macroplan Prospectiva Estratégia & Gestão

PRINCIPAIS ASPECTOS POSITIVOS E FRAGILIDADES DO ATUAL MODELO DE GPR

1 VISÃO ESTRATÉGICA E ESCOLHA DE PRIORIDADES



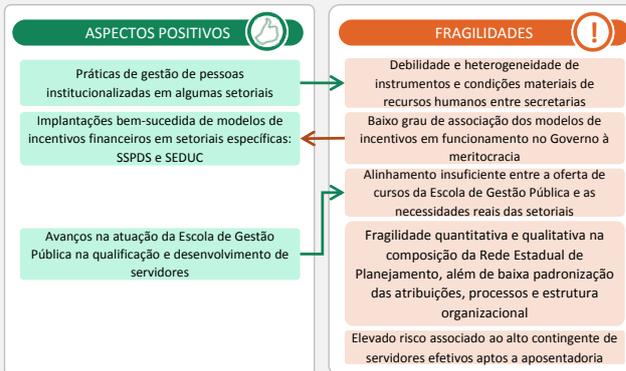
2 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO SISTEMÁTICOS



4 GOVERNANÇA ORIENTADA PARA RESULTADOS



3 GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS



3.1



VISÃO ESTRATÉGICA E ESCOLHA DE PRIORIDADES

3.1 VISÃO ESTRATÉGICA E ESCOLHA DE PRIORIDADES

VISÃO DE CONJUNTO

ASPECTOS POSITIVOS

- Amplo conhecimento dos 7 Cearás pelas equipes de governo
- Avanços no método de construção e envolvimento da sociedade no PPA 2016-2019
- Práticas institucionalizadas de planejamento em algumas setoriais
- Patamar alto de execução de investimentos públicos nos últimos 10 anos

FRAGILIDADES

- Carência de visão prospectiva de longo prazo que antecipe respostas e responda aos desafios e expectativas da sociedade cearense
- Incipiente desdobramento das diretrizes estratégicas de governo em ações táticas e operacionais
- Ausência de metas para os resultados estratégicos no PPA 2016-2019
- Deficiências no planejamento e avaliação prévia de investimentos públicos

3.1 VISÃO ESTRATÉGICA E ESCOLHA DE PRIORIDADES

PRINCIPAIS ASPECTOS POSITIVOS



PRINCIPAIS ASPECTOS POSITIVOS

- Amplo conhecimento dos "7 CEARÁS" pelas equipes do governo**, com destaque para o processo de construção compartilhada e a organização das propostas em sete eixos estratégicos
- Práticas institucionalizadas de planejamento em algumas setoriais**, com estratégias de médio e longo prazos definidas
- Avanços no método de construção e envolvimento da sociedade no PPA 2016-2019**: metodologia participativa, alinhamento com as orientações estratégicas e setoriais, maior orientação para resultados e desdobramento regional
- Patamar alto de execução de investimentos públicos nos últimos anos**: crescimento acentuado até 2010, quando atingiu um total de R\$ 3,7 bilhões, praticamente mais que duplicando o valor dos investimentos a cada ano. Após 2010 estabilizou-se num patamar anual de R\$ 2,1 bilhões, voltando a crescer de 2013 a 2014

"O governador propôs o 7 Cearás, e isso tem um sentido, que é poder funcionar em redes (...)."

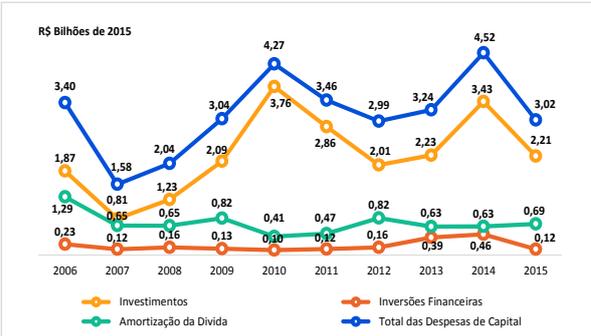
"No Governo do Estado você tem ilhas de excelência. Aqui você tem modelos de gestão em algumas secretarias, e não modelos de gestão de estado."

"Na construção do PPA houve avanço na metodologia por ter sido participativa."

"O Ceará é o 3º Estado do Brasil em termos absolutos de investimento, ou seja, temos uma capacidade de entrega elevada."

"Fomos o estado que mais captou e conseguiu executar os recursos do MEC."

Fonte: Entrevistas individuais em profundidade e grupos focais



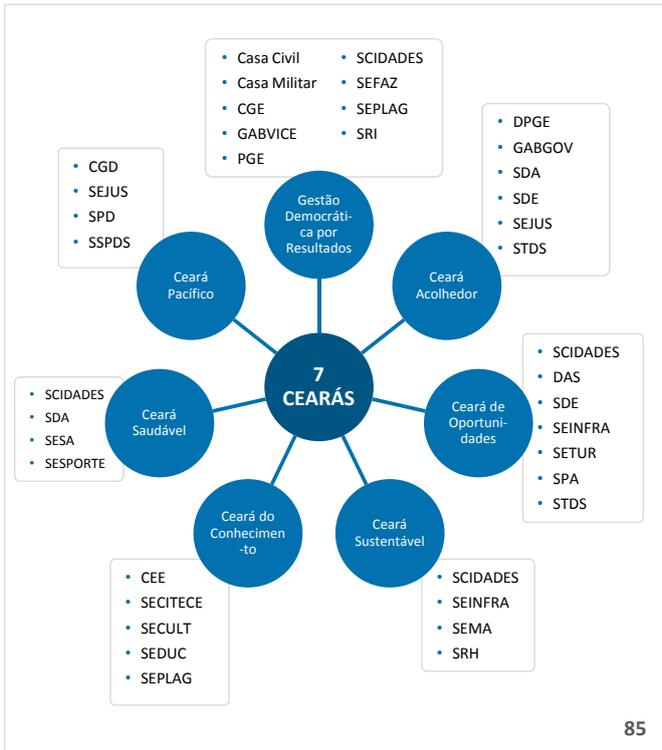
Fonte: Macroplan/Transplan

3.1 VISÃO ESTRATÉGICA E ESCOLHA DE PRIORIDADES

1. AMPLO CONHECIMENTO DOS “7 CEARÁS”



- O principal documento que baliza a ação estratégica governamental é o Plano de Governo 7 Cearás, amplamente difundido nas setoriais
- Organização em sete eixos estratégicos e articulação de diversos atores internos e externos ao governo: os 7 Cearás se propõe, por meio da integração em sete eixos principais, dar resolutividade às questões complexas, articulando e interagindo com todos os responsáveis e envolvidos no plano
- Processo de construção compartilhada: processo de elaboração participativo, mediante realização de seminários de validação e consolidação, os quais contaram com a participação de mais de 1.300 cidadãos



3.1 VISÃO ESTRATÉGICA E ESCOLHA DE PRIORIDADES

2. PRÁTICAS INSTITUCIONALIZADAS DE PLANEJAMENTO EM SETORIAIS ESPECÍFICAS



● Algumas áreas do governo avançaram na cultura e na prática de planejamento estratégico e hoje contam com estratégias setoriais específicas de médio e longo prazos

	RECURSOS HÍDRICOS	EDUCAÇÃO	CULTURA	LOGÍSTICA E TRANSPORTE	CONVIVÊNCIA COM A SECA	PLANO DE DES. REGIONAL – BAIXO JAGUARIBE	PLANO DE DES. REGIONAL – VALE DO ACARÁ	PLANO DE DES. REGIONAL – VALE DO COREAÚ E DA IBIAPABA
Visão de Futuro Explícita	X	X	X	X	X	✓ ⁶	✓ ⁶	✓ ⁶
Horizonte Temporal	20 ANOS ¹	10 ANOS ¹	10 ANOS	25 ANOS	- ⁵	20 ANOS	- ⁷	20 ANOS
Objetivos Estratégicos	✓	✓	✓	✓ ³	✓ ⁵	✓	✓	✓
Indicadores e Metas	✓ ²	✓	✓ ²	X ³	X ⁵	X	X	X
Estratégias Específicas/ Linhas de Ação	✓	✓	✓	✓ ⁴	✓ ⁵	✓	✓	✓
Carteira de Projetos	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓

1) O horizonte temporal foi deduzido a partir da duração das ações especificadas no plano.
 2) As metas são limitadas, em sua grande maioria, ao nível tático (esforço: realização de concurso público, criação de comissão, etc.) ou operacionais (vinculadas ao orçamento). No caso do Plano de recursos hídricos, o plano diz que a elaboração dos indicadores finalísticos seria feita a posteriori, por parte dos órgãos executores.
 3) O Plano Estadual de Logística e Transporte tem características que o aproximam mais de um estudo setorial do que um plano estratégico setorial propriamente dito. Desse modo, o enfoque é sobretudo no diagnóstico, estando os objetivos apenas citados no texto, sem que haja um encadeamento claro do mesmo com relação às estratégias e ações indicadas posteriormente.
 4) O Plano Estadual de Logística e Transporte apresenta estratégias somente para alguns sistemas, como o Ferroviário e o Portuário.
 5) O Plano Estadual de Convivência com a Seca tem características que o aproximam mais de um estudo setorial do que um plano estratégico setorial propriamente dito. Desse modo, não são apresentadas de forma clara e estruturada objetivos (aparecem, de certo modo, na introdução, permeando os princípios e diretrizes e na descrição das ações), indicadores e metas no nível estratégico, do mesmo modo em que não há uma clara definição acerca do horizonte temporal do plano.
 6) A visão de futuro dos planos regionais foram mencionadas, em geral, no texto de apresentação do plano, mas não foram desdobradas em atributos de modo a nortear claramente a estruturação do plano.
 7) O documento não explicita o horizonte do plano, embora cite que o horizonte prospectivo (cenários fiscais) é de até 30 anos.

3.1 VISÃO ESTRATÉGICA E ESCOLHA DE PRIORIDADES

3. AVANÇOS NO MÉTODO DE CONSTRUÇÃO E ENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE NO PPA 2016-2019



● PRINCIPAIS AVANÇOS DO MÉTODO



- Metodologia participativa de construção do PPA, por meio de oficinas regionais em cada uma das região de planejamento¹
- Alinhamento com os sete eixos governamentais de atuação, facilitando a articulação e integração das diversas setoriais na concepção e implantação de políticas públicas
- Maior foco em resultados, mediante orientação dos programas para o alcance de resultados estratégicos
- Alinhamento com as diretrizes e estratégias setoriais, incorporação dos projetos MAPP² e dos compromissos de campanha assumidos no âmbito do 7 Ceará
- Desdobramento dos resultados estratégicos para as 14 regiões de planejamento, visando orientar a ação governamental para as necessidades regionais e promover o desenvolvimento territorial

“A política participativa melhorou muito nos últimos anos, a exemplo do PPA.”

“Não havia alinhamento da ação do governo com o PPA. Agora os investimentos estão sendo atrelados ao PPA em uma tentativa recente de orientar os investimentos aos resultados. Hoje estamos tentando resgatar essa visão por resultado.”

Fonte: Entrevistas individuais em profundidade e grupos focais

¹ Apesar dos avanços recentes, a participação popular na elaboração do PPA ainda é limitada: dos 1.085 participantes nas 14 oficinas regionais, apenas 23% (cerca de 250) eram da sociedade civil, sendo o restante representantes do poder público.

² A inclusão de novos projetos no WebMAPP demanda, obrigatoriamente, a vinculação a um dos indicadores estratégicos definidos no âmbito do PPA, a um Programa e a pelo menos uma iniciativa do PPA

3.1 VISÃO ESTRATÉGICA E ESCOLHA DE PRIORIDADES

4. PATAMAR ALTO DE EXECUÇÃO DE INVESTIMENTOS PÚBLICOS

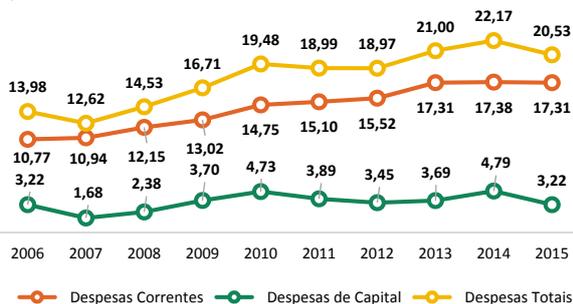


● O Estado do Ceará demonstrou elevada capacidade de realizar investimentos públicos ao longo dos últimos anos

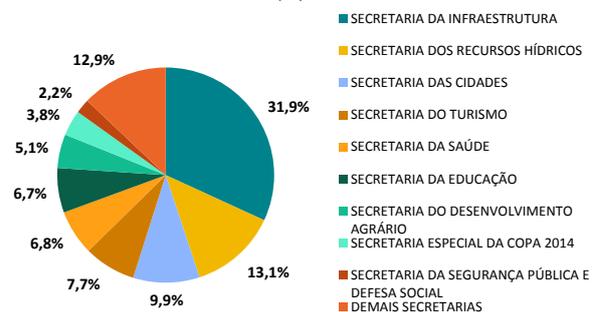
- As despesas de capital se situaram, em média, em R\$ 3,50 bilhões ao ano, apresentando os maiores valores para os anos de 2006, 2010 e 2014. Isso fez com que o Ceará assumisse posição de destaque frente às demais unidades federativas: de 2007 a 2014, o Ceará foi o 4º estado que, em números absolutos, mais investiu no Brasil, atrás apenas de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais
- As análises da participação das secretarias e seus órgãos vinculados no total dos investimentos públicos indicam concentração de cerca de 55% dos recursos em três secretarias: SEINFRA (31,9%), SRH (13,1%) e CIDADES (9,9%)

ESTRUTURA DAS DESPESAS TOTAIS (R\$ Bi)

R\$ Bilhões de 2015



PARTICIPAÇÃO DAS SECRETARIAS E ÓRGÃOS VINCULADOS NOS INVESTIMENTOS DE 2006 A 2015 (%)



3.1 VISÃO ESTRATÉGICA E ESCOLHA DE PRIORIDADES

PRINCIPAIS FRAGILIDADES



● PRINCIPAIS FRAGILIDADES



- 1. Carência de visão prospectiva de longo prazo** que antecipe respostas aos desafios da sociedade cearense
- 2. Incipiente desdobramento das diretrizes estratégicas de governo em ações táticas e operacionais**, devido a amplitude e caráter genérico dos 7 Cearás e a falta de alinhamento das setoriais
- 3. Ausência de metas para os resultados estratégicos no PPA 2016-2019**, além de dificuldades para ser assimilado pelas setoriais
- 4. Deficiências no planejamento e avaliação prévia de investimentos públicos:** ausência de um olhar mais sistêmico com enfoque no custo de operação e manutenção do equipamento público após os investimentos realizados, exceto para projetos que possuem financiamento externo

“Não temos um plano de estado de curto, médio e longo prazo para se seguir.”

“O 7 Cearás carece de objetividade. Tentou-se compilar num documento todos os anseios da sociedade.”

“(…) muito mais do que dizer o que fazer, devemos saber o que não vamos fazer.”

“O PPA hoje é um documento meramente legal. Deveria ser o orçamento para alcançar os indicadores e metas determinados no planejamento estratégico para alcançar a visão de futuro. Hoje isso não funciona.”

“A grande dificuldade que temos é no monitoramento e definição de resultados e indicadores.”

“Enxergamos a obra como um fim em si mesmo e não como o meio, esquecendo o resultado finalístico.”

“Normalmente, o dinheiro público é investido em projetos que não se tem um estudo mínimo de viabilidade e sem saber quem irá geri-los no futuro.”

“Pelo nosso conhecimento, após a realização dos projetos não existe avaliação e não há qualquer tipo de acompanhamento.”

“Os projetos do Banco [Mundial] têm uma avaliação ex post até porque ele exige, até mesmo com consultores independentes.”

Fonte: Entrevistas individuais em profundidade e grupos focais

Fonte: Diagnóstico e análise da sistemática de planejamento e avaliação de projetos de investimento do Estado (Produto 2 – GIP)

89

3.1 VISÃO ESTRATÉGICA E ESCOLHA DE PRIORIDADES

1. CARÊNCIA DE VISÃO PROSPECTIVA DE LONGO PRAZO



- **O governo carece de visão de estado de longo prazo que antecipe respostas aos desafios e expectativas da sociedade cearense e garanta uma orientação única e integradora**

- Gestão muitas vezes pautada pelas emergências do dia-a-dia
- Ausência de visão de estado de longo prazo compromete uma orientação única para que as setoriais possam elaborar estratégias de médio e longo prazos

“O Governo não antecipa cenários e a gestão se faz baseada nas urgências.”

“Nosso primeiro desafio é sair de um olhar de governo e passar a ter um olhar de estado.”

“Não temos um plano de estado de curto, médio e longo prazo para se seguir.”

“Muito mais do que dizer o que a gente vai fazer, o mais importante é dizer o que não vamos fazer.”

“O Ceará tem se destacado em volume de investimento. Entretanto, esses investimentos são pontuais, e não fazem parte de uma estratégia maior.”

“Eu preciso entender exatamente o que o Governo espera da minha secretaria, com metas e estratégias para podermos ir executando. Enquanto isso eu tenho que trabalhar com o nosso planejamento interno.”

Fonte: Entrevistas individuais em profundidade e grupos focais

90

3.1 VISÃO ESTRATÉGICA E ESCOLHA DE PRIORIDADES

2. INCIPIENTE DESDOBRAMENTO DAS DIRETRIZES ESTRATÉGICAS DE GOVERNO EM AÇÕES TÁTICAS E OPERACIONAIS



- A amplitude e o caráter genérico de algumas orientações dos 7 Cearás dificultam seu desdobramento para o nível tático-operacional
- Baixo alinhamento entre os instrumentos formais de planejamento, notadamente os 7 Cearás, os planos setoriais e o PPA

“Os 7 Cearás é um bom direcionamento, mas não apresenta qual o caminho a ser seguido pelos atores e há um problema de comunicação para colocá-lo em prática, de descer do nível estratégico para os demais níveis.”

“É difícil saber o que deve ser priorizado olhando para os 7 Cearás, pelo seu caráter muito amplo.”

“Nós não temos a definição de prioridades ainda muito estruturada. Temos um Plano de Governo, o 7 Cearás, que ainda carece de objetividade. Tentou-se compilar num documento todos os anseios da sociedade.”

“O que falta é que os planejamentos estratégicos dos órgãos sejam mais conectados ao plano de governo.”

“Quantas secretarias fizeram planejamento estratégico esse ano para alinhar suas ações aos 7 Cearás? A grande maioria não fez.”

“Quando se vai ao nível setorial, não há um alinhamento com os 7 Cearás. Você perde muito quando você não tem essas prioridades estratégicas partindo do Governo”.

“Os 7 Cearás foi desdobrado para cada Secretaria e é aí onde começa o problema: O assunto dos 7 Ceará começou numa instância superior e não chega às setoriais”

“A gente nem sabe direito quais são as metas.”

Fonte: Entrevistas individuais em profundidade e grupos focais

91

3.1 VISÃO ESTRATÉGICA E ESCOLHA DE PRIORIDADES

3. AUSÊNCIA DE METAS PARA OS RESULTADOS ESTRATÉGICOS NO PPA 2016-2019



Principais dificuldades no processo de elaboração do PPA

1. Resultados estratégicos e temáticos pouco precisos, indicando apenas uma vaga imagem da situação futura desejada para o Estado ação mais saudável.; População com saúde integral e de qualidade”¹
2. Ausência de metas para os resultados estratégicos: indicadores estratégicos possuem apenas o valor de referência. As metas existentes referem-se às iniciativas dos programas, equiparando-se, na prática, às grandes entregas (“metas de oferta”)²
3. Dificuldades de o PPA ser assimilado pelas setoriais devido ao seu caráter visto como complexo, abrangente e ritualístico

“O PPA deveria ser menos burocratizado e mais simples e prático de ser compreendido, permitindo que o alinhamento aos planos setoriais seja mais fácil.”

“Simplificar o PPA talvez seja a solução. Até o próprio governo tem que entender, a área fim tem que entender. Um secretário, por exemplo.”

“Nunca o que é planejado é feito. A gente só coloca no papel e isso vai se esvaindo, todo o PPA são as mesmas coisas, as mesmas reclamações.”

“Tem o PPA que tem que ser estruturado em programas com objetivos e iniciativas norteadas pelos 7 Cearás, mas na realidade isso não acontece.”

Fonte: Entrevistas individuais em profundidade e grupos focais

¹ Idealmente, os resultados estratégicos devem representar alvos específicos a serem alcançados, e que devem ser mensurados, monitorados e gerenciados durante a execução do plano. Além disso, devem ser desdobrados através de estratégias, indicando claramente o caminho a ser traçado que culmine na concretização das transformações requeridas. As diretrizes que constam no PPA são, em sua maioria, demasiadamente vagas (ex.: “Compreensão da Saúde de forma integral; Promoção da integralidade da atenção à Saúde, de forma transversal, intersetorial e Interdisciplinar”).

² Posteriormente à elaboração do PPA, cada setorial ficou de definir as metas para cada um dos indicadores temáticos. As metas, idealmente, devem ser estabelecidas com base nas variações dos índices do Estado na última década e balizadas em *benchmarking* nacionais e internacionais. Entretanto, foi relatado baixo grau de participação e efetiva coordenação da SEPLAG neste processo.

3.1 VISÃO ESTRATÉGICA E ESCOLHA DE PRIORIDADES

4. DEFICIÊNCIAS NO PLANEJAMENTO E AVALIAÇÃO PRÉVIA DE INVESTIMENTOS PÚBLICOS



...● Apesar de elevada capacidade de execução, investimentos de grande porte são realizados, com frequência, sem o devido planejamento prévio

- Foram relatados investimentos estruturais que foram aprovados sem estudo detalhado de viabilidade¹
- Apesar da elevada capacidade de realizar grandes empreendimentos², o custo de operação e manutenção do equipamento público nem sempre é considerado no momento da concepção do projeto, evidenciando uma preocupação com a entrega da obra em detrimento de um olhar mais sistêmico com foco no ciclo de vida do equipamento público e na melhoria da qualidade de vida do público-alvo

¹ A elaboração de estudos de viabilidade ocorre predominantemente para projetos cujo financiamento é realizado por agências multilaterais ou bancos de desenvolvimento. Quando são realizadas para projetos com financiamento próprio ou oriundos de outros entes de governo, frequentemente ou não são executados ou não possuem a qualidade esperada. Foram relatados projetos que foram aprovados sem maior detalhamento, resultando em problemas futuros de orçamento, prazo e qualidade em sua implementação. Outro ponto detectado foi a baixa qualidade da maioria dos estudos de viabilidade, possivelmente em razão da pressão dos prazos e/ou da carência de capacitação das equipes do Governo responsáveis por sua elaboração. Acrescenta-se a isto a insuficiente análise do impacto da etapa de operação do investimento nas contas do Governo. Maiores informações: Macroplan/Transplan 2016: Diagnóstico e análise da sistemática de planejamento e avaliação de projetos de investimento do Estado.

² Os investimentos públicos no Estado do Ceará tiveram crescimento extremamente acentuado até 2010, quando atingiu um total de R\$ 3,7 bilhões, praticamente mais que duplicando o valor dos investimentos a cada ano. Após 2010 estabilizou-se num patamar anual de R\$ 2,1 bilhões, voltando a crescer de 2013 a 2014.

“A linha leste do metrô, R\$2,3 BI está parada por falta de um planejamento estruturado. Olhando para boas práticas de outros países, você vê um processo de planejamento muito minucioso. Não basta avaliar se vai haver recurso para a obra, mas como vai transformar a obra em serviço e se vai haver recurso para o custeio da obra.”

“O Ceará é o 3º Estado do Brasil em termos absolutos de investimento, ou seja, temos uma capacidade de entrega elevada. No entanto, não foi possível alinhar a capacidade de entrega com o aumento da prestação de serviços ou, pelo menos, não na velocidade em que se esperava. Faltou o planejamento mais detalhado e, com isso, o foco foi desviado, enxergando a obra como um fim em si mesmo e não como o meio, esquecendo o resultado finalístico.”

“O Estado hoje tem uma incompatibilidade entre sua capacidade de investimento e suas estruturas implementadoras (processos, estrutura organizacional, pessoas, recursos financeiros para arcar com o custeio, ...). Isso traz um risco tremendo.”

Fonte: Entrevistas individuais em profundidade e grupos focais

93



3.2



MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO SISTEMÁTICOS

3.2 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO SISTEMÁTICOS

VISÃO DE CONJUNTO

ASPECTOS POSITIVOS



Robusta disciplina fiscal alcançada pelo Governo do Estado ao longo dos últimos anos

Rotinas de gerenciamento e monitoramento implantadas em algumas setoriais

Avanços na institucionalização e instrumentalização de práticas de gestão: estruturas setoriais de planejamento, metodologia de gerenciamento de projetos e sistemas de TI para controle financeiro

FRAGILIDADES



Fragmentação da carteira e elevado número de projetos, com dispersão de esforços e perda de eficácia

Reuniões de colegiado de gestão governamental (MAPP) pouco resolutivas

Baixa efetividade do monitoramento físico de projetos: foco excessivo na visão financeira e fragilidades na orientação e avaliação de resultados

Demasiada centralização decisória, sobrecarga do Núcleo Estratégico do Governo e baixo empoderamento de gestores

95

3.2 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO SISTEMÁTICOS

PRINCIPAIS ASPECTOS POSITIVOS



ASPECTOS POSITIVOS



- 1. Robusta disciplina fiscal alcançada pelo estado ao longo dos últimos anos** é reflexo da sistemática de monitoramento e controle orçamentário-financeiro estabelecida pelo COGERF
- 2. Rotinas de gerenciamento e monitoramento implantadas em algumas setoriais**
- 3. Avanços na institucionalização e instrumentalização de práticas de gestão:**
 - Estruturas setoriais de planejamento e gestão
 - Metodologias de gerenciamento de projetos
 - Sistemas de TI para controle financeiro

“Importante destacar o papel desempenhado pelo COGERF, que consiste numa gestão fiscal, sendo feita de maneira intersetorial.”

“Na CAGECE existem as avaliações dos resultados setoriais e temos uma reunião de monitoramento a cada quatro meses.”

“Em termos de ferramenta nós estamos muito bem.”

Fonte: Entrevistas individuais em profundidade e grupos focais

DOCUMENTAÇÃO DOS MÉTODOS E PRÁTICAS DE GESTÃO



96

3.2 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO SISTEMÁTICOS

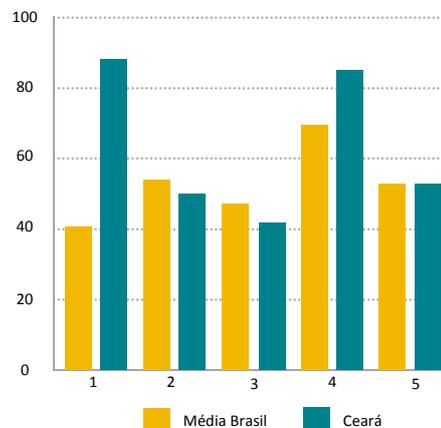
1. ROBUSTA DISCIPLINA FISCAL



- O Estado do Ceará alcançou em 2015 a 3ª posição no ranking nacional de competitividade fiscal¹, atrás apenas do Amazonas e do Espírito Santo. Chama atenção o trinômio fiscal experimentado pelo Estado nos últimos anos, com elevação dos investimentos públicos, controle dos gastos correntes e baixo endividamento
- O Ceará supera a média nacional em dois dos cinco indicadores utilizados para calcular o índice de sustentabilidade fiscal, com destaque para a elevada **capacidade de investimento** (investimento liquidado sobre receita corrente líquida) e para a **solvência fiscal** (dívida consolidada líquida sobre receita corrente líquida)
- O Ceará fica levemente aquém da média nacional em três dos cinco indicadores utilizados para compor o índice, sendo estes: a **autonomia fiscal** (participação das receitas correntes próprias sobre a receita corrente total), o resultado nominal (diferença entre as despesas primárias acrescidas das despesas com juros nominais incidentes sobre a dívida pública interna e externa) e o **sucesso na execução orçamentária** (despesa liquidada sobre dotação orçamentária)

¹ Fonte: <http://www.rankingdecompetitividade.org.br/indicador/sustentabilidade-fiscal/ce>

RANKING DE COMPETITIVIDADE DOS ESTADOS 2015: SUSTENTABILIDADE FISCAL



INDICADOR	RESULTADO
1. Capacidade de Investimento	89
2. Autonomia Fiscal	50
3. Resultado Nominal	42
4. Solvência Fiscal	86
5. Sucesso da Execução Orçamentária	52
97	

3.2 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO SISTEMÁTICOS

2. ROTINAS DE GERENCIAMENTO E MONITORAMENTO



- Rotinas de gerenciamento e monitoramento implantadas em algumas setoriais
- Destaque positivo para o modelo de monitoramento adotado pela SSPDS no âmbito do Ceará Pacífico: o modelo é liderado pelo Governador e pelo Secretário de Segurança e conta com a participação dos gestores responsáveis pelas 18 Áreas Integradas de Segurança. O monitoramento em tempo real dos indicadores e metas permite avaliar os avanços e retrocessos na segurança pública, além de auxiliar o alto escalão na tomada de decisão. Além disso, o modelo visa promover a atuação integrada dos órgãos e entidades públicos estaduais, municipais e federais, além de representantes da sociedade civil

“Toda terça-feira temos um encontro com todos os comandos e chefias e fazemos uma análise do que foi apreendido, armas, número de prisões, resultados de investigações, vitórias, salvamentos, também observando o que não andou bem, definindo o que será feito.”

Fonte: Entrevistas individuais em profundidade e grupos focais

MODELO DE MONITORAMENTO DA SSPDS



Fonte: SSPDS

3.2 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO SISTEMÁTICOS

3. AVANÇOS SIGNIFICATIVOS EM PRÁTICAS DE GESTÃO (1/3)

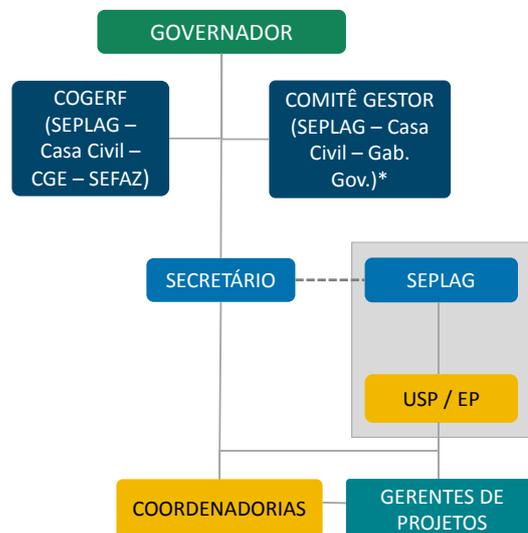


● Estruturas setoriais de planejamento e gestão¹

- A rede estadual de planejamento tem a missão de conduzir os processos de planejamento, orçamento e gestão pública por resultados, sob a coordenação da SEPLAG
- Ela é formada pelas unidades setoriais de planejamento (USP) e pelos escritórios de projetos (EP)
- Cabe a cada USP a elaboração e avaliação do PPA, a coordenação da definição e monitoramento de indicadores e a coordenação da elaboração e alterações do orçamento, dentre outras. Cabe a cada EP a orientação metodológica aos gerentes de projetos e ao monitoramento intensivo dos projetos da sua setorial
- Ressalta-se que o Comitê Gestor, apesar de formalmente implantado, não atua na prática

FONTE: DECRETO Nº 29.917, DE 08/10/2009

O SISTEMA ESTADUAL E A REDE DE PLANEJAMENTO



Fonte: Governo do Ceará: Manual Rede de Planejamento do Governo do Ceará

99

3.2 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO SISTEMÁTICOS

3. AVANÇOS SIGNIFICATIVOS EM PRÁTICAS DE GESTÃO (2/3)



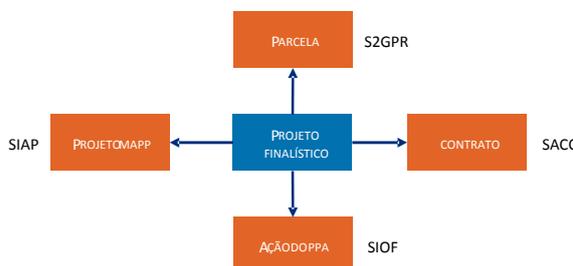
● Sistemas de TI para controle financeiro

- O governo dispõe de uma série de sistemas de TI com enfoque na melhoria da gestão, tais como S2GPR, LICITAR, SACC, SIOF e SISTER, dentre outros. Merecem destaque WebMAPP e SIAP, que passaram a trabalhar de maneira integrada a partir de 2008

Metodologias de gerenciamento de projetos

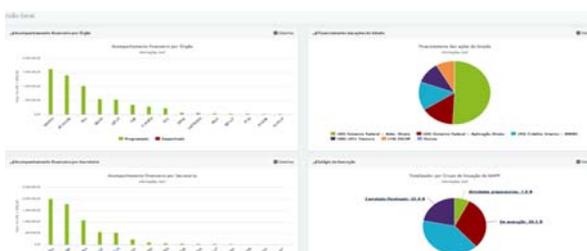
- Em 2007, o Governo do Estado do Ceará desenvolveu metodologia de planejamento, gerenciamento e monitoramento dos projetos, que deu origem ao Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários (MAPP)
- Esse conjunto de práticas e de métodos está devidamente documentado e vem sendo continuamente aprimorado

RELAÇÃO ENTRE PROJETOS E OS SISTEMAS



Fonte: Macroplan/Transplan

TELA INICIAL DO WEBMAPP



Fonte: WebMAPP

100

3.2 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO SISTEMÁTICOS

3. AVANÇOS SIGNIFICATIVOS EM PRÁTICAS DE GESTÃO (3/3)

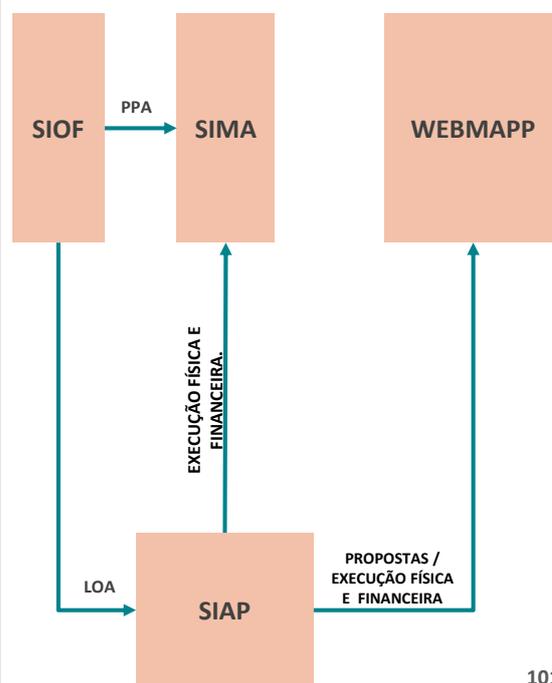
SIOF: No SIOF é cadastrada toda a estrutura do PPA (Dimensão Estratégica, Tática e Operacional) e da LOA. São definidos os programas e seus elementos (objetivo, iniciativa, produtos e ações), bem como os respectivos valores planejados por ano. O SIOF informa a execução financeira do PPA e da LOA. As informações do PPA e da LOA são espelhadas no SIAP e no SIMA.

SIMA: O SIMA é utilizado para realização do acompanhamento, monitoramento e avaliação do PPA, por meio do registro das informações referentes ao desempenho de sua dimensão estratégica (evolução dos indicadores de eixo e tema) e de sua dimensão tática (acompanhamento dos produtos e monitoramento dos programas e iniciativas), possibilitando, assim, uma visão geral acerca da execução e dos resultados do PPA.

SIAP: No SIAP são planejados, executados e acompanhados os projetos (investimentos) e atividades (custeio), em cujo detalhamento constam os valores para cada item ou etapa de execução e as quantidades dos produtos, que são objeto da solicitação de parcelas financeiras para atender as despesas correspondentes.

WEBMAPP: Esse sistema fornece ao gestor informações resumidas (status de execução financeira do projeto, fontes, tipo do projeto, etc.), extraídas do SIAP, para tomada de decisão. O WebMapp também permite alterar informações dos projetos e inserir novas propostas, que vão para o SIAP e devem, necessariamente, estar de acordo com o PPA, dentro dos programas e iniciativas. Além disso, é no WebMapp que o Governador delibera sobre a aprovação dos projetos propostos.

LÓGICA DE INTEGRAÇÃO DOS SISTEMAS VIGENTES



101

3.2 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO SISTEMÁTICOS

PRINCIPAIS FRAGILIDADES



PRINCIPAIS FRAGILIDADES



- Fragmentação da carteira e elevado número de projetos**, com dispersão de esforços e perda de eficácia
- Reuniões de colegiado de gestão governamental (MAPP) pouco resolutivas**: necessidade de rever composição e dinâmica das reuniões
- Baixa efetividade do monitoramento físico de projetos**: foco excessivo na visão financeira e fragilidades na orientação e avaliação de resultados
- Demasiada centralização decisória e sobrecarga do Núcleo Estratégico do Governo** devido a um excesso de controles formais, baixa responsabilização e reduzida autonomia dos gestores setoriais

“Criou-se uma cultura de utilizar MAPPs de todos os tamanhos (...)”

“Temos MAPP de R\$ 2 mil e MAPP de R\$ 80 milhões, que recebem todos o mesmo tratamento, o que cria gargalos, ineficiências, além de tirar a responsabilidade do gestor setorial pela gestão dos recursos.”

“A população quer saber do resultado. Acho que aí é o grande mote dessa mudança que temos que buscar no sistema de monitoramento do estado.”

“Além do MAPP, tem que ter uma reunião de monitoramento e controle de resultados (...)”

“Em uma reunião clássica de MAPP o que nós vemos é financeiro puro.”

“As reuniões de MAPP são contraproducentes e existem muitas queixas.”

“O MAPP fortaleceu muito a lógica do controle e fez perder muito o potencial dos técnicos.”

“O monitoramento foi substituído de forma arcaica por um sistema de controle”.

3.2 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO SISTEMÁTICOS

1. FRAGMENTAÇÃO DA CARTEIRA



● Excesso de fragmentação nos projetos MAPP, o que dificulta uma visão integrada do portfólio, além de comprometer o monitoramento e a avaliação de resultados

- Coexistência de projetos pontuais e de pequeno porte com projetos considerados estratégicos sem que haja uma efetiva diferenciação¹
- O elevado número de projetos MAPP, de variados tipos e tamanhos, tratados sem distinção, dificulta o monitoramento
- Nem sempre fica clara a contribuição dos projetos MAPP para os resultados pretendidos

¹ Em levantamento realizado pela Macroplan com base em dados referentes a 2015, constatou-se que 159 projetos MAPP representam 80% do valor global da carteira em execução

“Criou-se uma cultura de utilizar MAPPs de todos os tamanhos. Poderia ter outra forma de controle para coisas menores e restringir o MAPP apenas para projetos mais estratégicos.”

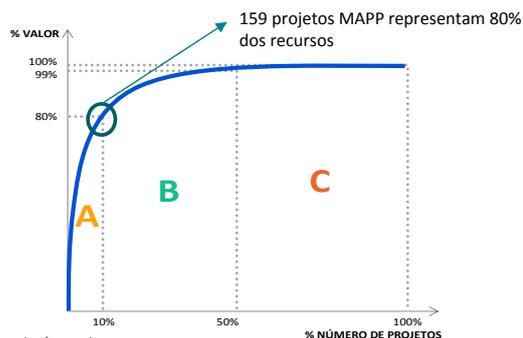
“Devemos acompanhar projetos e não contratos”

“Na minha secretaria existem 200 MAPP’s ativos, sendo que apenas 5 respondem por 84% de todo o investimento.”

“Temos 100 MAPP’s mas não sabe quais são para melhorar o indicador finalístico.”

Fonte: Entrevistas individuais em profundidade e grupos focais

CURVA ABC DA CARTEIRA DE PROJETOS MAPP



Fonte: Macroplan/Transplan

103

3.2 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO SISTEMÁTICOS

2. REUNIÕES DE COLEGIADO DE GESTÃO GOVERNAMENTAL (MAPP) POUCO RESOLUTIVAS (1/2)



- Há ampla percepção de que as reuniões de MAPP, no formato ampliado e com o objetivo de monitoramento, são pouco resolutivas e tem baixa orientação para resultados. São pouco eficientes na visão antecipatória de problemas e não atuam na remoção de restrições físicas dos projetos
- No entanto, são vistas como positivas na integração das pessoas e na visão ampliada das ações do Governo



“As reuniões de MAPP são contraproducentes e existem muitas queixas, não só de minha secretaria como também das demais.”

“É falsa a ideia de que colocar todo mundo junto para discutir assuntos prioritários ajuda a resolver o problema.”

“Precisamos definir se vamos realmente continuar monitorando todos os projetos. Normalmente têm se adotado em empresas e governos critérios para definir quais são os projetos estratégicos que merecem uma gestão mais próxima.”

Fonte: Entrevistas individuais em profundidade e grupos focais

104

3.2 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO SISTEMÁTICOS

2. REUNIÕES DE COLEGIADO DE GESTÃO GOVERNAMENTAL (MAPP) POUCO RESOLUTIVAS

(2/2)



● Sugestões de melhoria para as reuniões de MAPP visando rever a atual sistemática de monitoramento

- Realizar as reuniões MAPP por eixo estratégico e/ou por secretaria, com maior frequência e munidas de preparação prévia
- Realizar reuniões MAPP com todo secretariado apenas uma vez ao ano
- Monitorar, além da execução orçamentário-financeira, também os resultados e métricas de desempenho atrelados à estratégia de cada setorial

“Deveriam existir reuniões mais pontuais e focadas. Seria interessante se as reuniões do MAPP fossem por Ceará, isso estimularia a articulação entre as Secretarias que possuem ligação em cada eixo, pois só nos reunimos informalmente.”

“Reunir-se com as secretarias individualmente.”

“Se o grupo trabalhasse de forma integrada e tivesse um direcionamento previamente à reunião com o Governador, poderia ser muito melhor.”

“Deveriam ser 3 tipos de reuniões: (i) A que junta todos no final do ano, onde cada setorial faz um balanço; (ii) A de início de ano, reunindo cada secretário individualmente, para discutir seus MAPPs e suas estratégias; (iii) E o outro tipo que, quando necessário, convida mais de uma secretaria para resolver problemas intersetoriais.”

“Além do MAPP, tem que ter uma reunião de monitoramento e controle de resultados, com indicadores e metas para cada secretaria e que reflitam a qualidade de vida da população.”

Fonte: Entrevistas individuais em profundidade e grupos focais

105

3.2 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO SISTEMÁTICOS

3. BAIXA EFETIVIDADE DO MONITORAMENTO FÍSICO DE PROJETOS



● Excesso de controles formais, foco no financeiro e baixa orientação para resultados

- Modelo de monitoramento focado na execução e no controle orçamentário-financeiro
- Frágil orientação para resultados, desde a formulação até a implantação e avaliação de políticas, programas e projetos

“O Governador pode tirar ou diminuir recursos de um MAPP sem conseguir enxergar o resultado dessas ações. O enfoque é financeiro.”

“O problema é que a cabeça das pessoas não é voltada para o resultado, o próprio discurso do governo é baseado nos grandes projetos que ele tem que entregar para a sociedade. Se isso chega ao resultado, ninguém sabe, a gente não avalia.”

“Executamos os programas em determinadas áreas, porém não fazemos uma pesquisa antes, para entender as necessidades, e nem uma avaliação após, para saber se houve algum impacto para a sociedade. Isso não existe.”

“O gerenciamento por resultado permite a mudança de modelo mental a partir do momento em que o resultado é fim e o restante se torna um meio para alcançar o fim, por exemplo: obras (meio) e aumento do serviço (fim). A gestão por resultado te obriga a olhar para o resultado e não para o esforço.”

“O MAPP hoje não passa de um processo de acompanhamento de execução orçamentária e financeira.”

“O que mensura nosso resultado é a execução financeira. A execução física está muito distante da realidade.”

Fonte: Entrevistas individuais em profundidade e grupos focais

106

3.2 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO SISTEMÁTICOS

4. DEMASIADA CENTRALIZAÇÃO DECISÓRIA E SOBRECARGA DO NÚCLEO ESTRATÉGICO DO GOVERNO



- Modelo centralizador com excesso de controles formais e sobrecarga do núcleo estratégico (Governador, CC, SEFAZ, SEPLAG, CGE), ocasionando atrasos e, em alguns casos, devolução de recursos financeiros captados
- Segundo pessoas consultadas, a centralização demasiada pode limitar a autonomia das setoriais para tomada de decisão, sobretudo no processo de gestão orçamentário-financeira, além de retardar a execução e restringir a criatividade e autonomia dos gestores nos níveis táticos-operacional

“O monitoramento foi substituído por um sistema de controle dos meios. É muito difícil executar sendo controlado. Ao invés de se fazer um planejamento e deixar os executores monitorarem seus projetos e processos através de metas claramente definidas, são colocadas travas de controles excessivamente burocráticas. Isso anula a criatividade humana e vira basicamente um sistema de trava de processos.”

“Às vezes se perde um convênio por que não foi feito o ajuste solicitado, pois o Governador não tem tempo para avaliar tudo.”

“Basta o governador errar na hora da digitação no MAPP para ocorrer um grande problema.”

“O MAPP fortaleceu muito a lógica do controle e fez perder o potencial dos técnicos.”

“Poderia ser dada mais autonomia financeira para os secretários, pois como as reuniões são muito “espaçadas” é comum esperar até seis meses para aprovar um projeto.”

Fonte: Entrevistas individuais em profundidade e grupos focais

107

3.3



GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS

3.3 GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS

VISÃO DE CONJUNTO

ASPECTOS POSITIVOS



Práticas de gestão de pessoas institucionalizadas em algumas setoriais

Implantações bem-sucedida de modelos de incentivos financeiros em setoriais específicas: SSPDS e SEDUC

Avanços na atuação da Escola de Gestão Pública na qualificação e desenvolvimento de servidores

FRAGILIDADES



Debilidade e heterogeneidade de instrumentos e condições materiais de recursos humanos entre secretarias

Baixo grau de associação dos modelos de incentivos em funcionamento no Governo à meritocracia

Alinhamento insuficiente entre a oferta de cursos da Escola de Gestão Pública e as necessidades reais das setoriais

Fragilidade quantitativa e qualitativa na composição da Rede Estadual de Planejamento, além de baixa padronização das atribuições, processos e estrutura organizacional

Elevado risco associado ao alto contingente de servidores efetivos aptos a aposentadoria

109

3.3 GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS

PRINCIPAIS ASPECTOS POSITIVOS



PRINCIPAIS ASPECTOS POSITIVOS

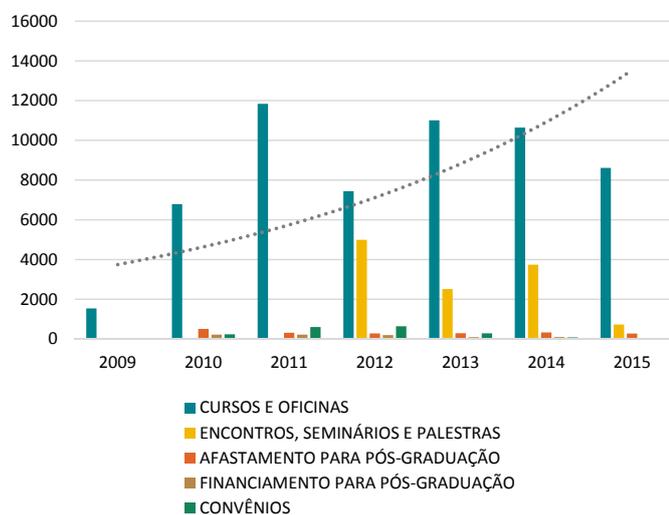


1. Práticas de gestão de pessoas institucionalizadas em algumas setoriais
2. Implantação bem-sucedida de modelos de incentivos em setoriais específicas, com destaque para a SSPDS e a SEDUC
3. Avanços na atuação da Escola de Gestão Pública na qualificação e desenvolvimento de servidores

“No Governo do Estado você tem ilhas de excelência. Aqui você tem modelos de gestão em algumas secretarias, e não modelos de gestão de estado.”

Fonte: Entrevistas individuais em profundidade e grupos focais

ATUAÇÃO DA EGP NA FORMAÇÃO DE SERVIDORES 2009 - 2015



Fonte: Escola de Gestão Pública do Ceará

110

3.3 GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS

1. BOAS PRÁTICAS DE GESTÃO DE PESSOAS INSTITUCIONALIZADAS EM SETORIAIS ESPECÍFICAS



- **Setoriais com práticas de gestão de pessoas, com planos de cargos e carreira para os servidores e critérios bem definidos para ascensão vertical e horizontal.**

“No Governo do Estado você tem ilhas de excelência. Aqui você tem modelos de gestão em algumas secretarias, e não modelos de gestão de estado.”

Fonte: Entrevistas individuais em profundidade e grupos focais

111

3.3 GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS

2. IMPLANTAÇÃO BEM-SUCEDIDA DE MODELOS DE INCENTIVOS EM SETORIAIS ESPECÍFICAS



- **Implantação bem-sucedida de modelos de incentivos em algumas setoriais, notadamente SSPDS e SEDUC**

- A **remuneração variável na SSPDS** é destinada aos agentes de segurança pública em 14 áreas integradas de segurança de acordo com metas bem dimensionadas e estimuladoras. A composição dos indicadores - crimes violentos letais e intencionais, crimes violentos contra o patrimônio e solução de crimes e prisões – estimula a integração entre as polícias, que é uma das premissas da política da SSPDS. O modelo prevê a participação com voz e voto do IPECE, com expertise técnica na temática indicadores e metas, e do Gabinete do Governador, o que contribui com maior seriedade e isenção em todo processo de avaliação
- O **Prêmio Aprender pra Valer da SEDUC** é destinado aos servidores que trabalham nas unidades escolares estaduais e vincula-se ao alcance de metas finalísticas em políticas públicas de educação, a saber, a proficiência do aluno de ensino médio. Ao todo são 20 metas, cujas diversas estratégias têm forte vinculação com o Plano Nacional de Educação e com o Plano Estadual de Educação 2015-2024, ou seja, há claramente instrumentos balizadores e um adequado alinhamento com o sistema de remuneração variável

“Na SSPDS, existe a meritocracia onde o profissional que atuou numa área que teve o melhor desempenho no trimestre, recebe o valor pelo desempenho. É feito um ranking, cada área tem um número determinado de policiais civis e policias militares e bombeiros, cada um tem sua meta.”

“O programa Aprender para Valer premia o professor, a escola e o aluno. As 150 melhores escolas da rede estadual de ensino médio são premiadas. As 150 piores escolas, além de também receberem um recurso, têm o compromisso de fazer uma articulação com as 150 escolas de melhor desempenho.”

Fonte: Entrevistas individuais em profundidade e grupos focais

112

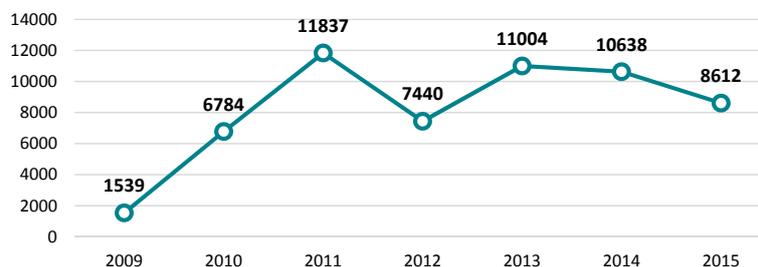
3.3 GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS

3. AVANÇOS NA ATUAÇÃO DA ESCOLA DE GESTÃO PÚBLICA NA QUALIFICAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE SERVIDORES

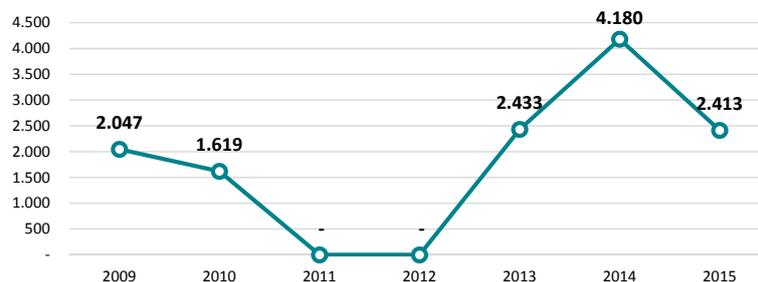


● A Escola de Gestão Pública, ao atuar na oferta de cursos e oficinas, seminários e palestras, pós-graduação e qualidade de vida, configura como entidade relevante para a formação continuada e desenvolvimento de servidores, podendo atuar como forte aliada na disseminação da GpR

CURSOS E OFICINAS OFERTADOS PELA EGP 2009 - 2015



TOTAL DE BENEFICIADOS PELO PROGRAMA QUALIDADE DE VIDA 2009 - 2015



Fonte: ADINS/EGP

113

3.3 GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS

PRINCIPAIS FRAGILIDADES



● PRINCIPAIS FRAGILIDADES



- 1. Debilidade e heterogeneidade de instrumentos e condições materiais de recursos humanos entre secretarias:** ausência de plano de cargos e carreiras, elevado nível de terceirização e rotatividade, nível salarial pouco atrativo, falta de quadros administrativos, dentre outros
- 2. Baixo grau de associação dos modelos de incentivos em funcionamento no Governo à meritocracia**
- 3. Alinhamento insuficiente entre a oferta de cursos da Escola de Gestão Pública e as necessidades reais das setoriais**
- 4. Fragilidade quantitativa e qualitativa na composição da Rede Estadual de Planejamento, além de baixa padronização das atribuições, processos e estrutura organizacional:** elevada participação de cargos comissionados/terceirizados, conhecimento apenas básico em áreas pertinentes às atividades da rede e baixa padronização das atribuições, processos e estrutura das unidades setoriais de planejamento
- 5. Elevado risco associado ao alto contingente de servidores efetivos aptos a aposentadoria**

A gestão de pessoas no Estado não existe. Ela não é institucionalizada.

"Aqui não há nada de prática de pessoas, não tem reconhecimento por resultado, plano de cargos compatível com a realidade nem quadro de pessoal. Tem que se buscar uma política de gestão de pessoas institucionalizada."

"Se estabeleceu uma remuneração variável a partir do desempenho (...), porém isso acabou virando uma remuneração fixa (...)."

"Na avaliação subjetiva é que os chefes, normalmente, avaliam com a pontuação máxima por não quererem se desgastar."

"A capacitação é ineficaz, não tem plano de capacitação voltado para o desenvolvimento das categorias profissionais."

"Existem órgãos que vão fechar por que todo mundo vai se aposentar."

Fonte: Entrevistas individuais em profundidade e grupos focais

114

3.3 GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS

1. DEBILIDADE E HETEROGENEIDADE DE INSTRUMENTOS E CONDIÇÕES MATERIAIS DE RECURSOS HUMANOS ENTRE SECRETARIAS



Principais gargalos na área de gestão de pessoas

- Carência de quadros técnicos qualificados
- Elevado nível de terceirização e rotatividade
- Ausência de plano de cargos e carreiras na maioria das setoriais
- Nível salarial pouco atraente
- Falta de quadros administrativos na maioria das setoriais finalísticas

“Temos carência de quadro especializado, pessoal com conhecimento técnico que possibilite a secretaria trabalhar de forma estratégica.”

“Aqui só temos um especialista próprio, Secretaria com investimento de quase R\$ 2 bilhões por ano. [...] Aqui não há nada de prática de pessoas.”

“A grande dificuldade é que falta gente qualificada. Nós sempre trabalhamos com mão de obra de contratos de consultoria.”

“Aqui não temos quadro. Cerca de 90% dos profissionais são terceirizados. Logo, é natural que a cada 4 anos exista uma perda de conhecimento muito grande.”

“Faltam pessoas, a rotatividade é alta, não há gestão do conhecimento.”

“Algumas secretarias têm PCCR e outras não.”

“Muitos departamentos de RH não olham para o problema dos salários e planos de carreira dos servidores. Tudo isso desmotiva e não temos instrumentos para motivar os servidores.”

“A insatisfação dos servidores e a vergonha que são os salários é alarmante. Existem servidores de carreira que ganham menos de 2 mil reais.”

“Não dá para cobrar tanta qualidade quando a remuneração é baixa. Por exemplo, contratamos um engenheiro pagando um salário abaixo de R\$ 3 mil.”

“Aqui não tem quadro técnico administrativo como deveria ter. Você precisa ter economista, nutricionista, psicólogo, advogado. Não tem nada disso.”

Fonte: Entrevistas individuais em profundidade e grupos focais

115

AVALIAÇÃO DOS MODELOS DE INCENTIVOS FINANCEIROS EM VIGOR

VISÃO DE CONJUNTO



- 1. Grau de institucionalização:** Não há modelo único de incentivos. As setoriais são responsáveis por elaborar seus próprios modelos, definir seus critérios de avaliação e determinar o método de apuração e de avaliação. Isso permite a coexistência de modelos de diferentes níveis de maturidade
- 2. Alinhamento estratégico:** Com exceção de algumas secretarias, as métricas que integram o sistema de incentivos não guardam correspondência com as metas estabelecidas nos respectivos planos setoriais
- 3. Clareza, objetividade e imparcialidade:** Na maioria dos casos, foi relatado certo grau de subjetividade no processo de avaliação em função da vinculação entre bonificação e avaliação individual de desempenho
- 4. Metas desafiadoras e factíveis:** Com exceção de algumas secretarias, usualmente são atribuídas notas máximas na avaliação de desempenho, o que sinaliza a necessidade de rever o processo de avaliação para eliminar esta distorção
- 5. Natureza do incentivo financeiro:** Os incentivos financeiros analisados são concedidos sob forma de gratificação, onde se torna parte integrante do salário e entra para a base de cálculo da aposentadoria, décimo-terceiro e férias; ou então sob forma de prêmio, que possui caráter indenizatório.
- 6. Dispositivo que delimite o pagamento do incentivo pecuniário por resultados ao alcance de resultado fiscal pelo Estado:** Em todos os casos analisados, o pagamento do adicional é garantido independentemente da situação fiscal do Estado, não havendo dispositivo legal que determine o não pagamento em caso de resultado fiscal negativo
- 7. Montante do pagamento por desempenho:** O montante varia conforme a organização. Há casos em que a base de cálculo é o último vencimento da carreira, o vencimento-base do respectivo servidor ou então um valor bruto máximo pré-estabelecido

CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO	CGE	SSPDS	PGE	SEPLAG	SEDUC	SESA	SEFAZ	IPECE
Implantação do modelo	Por meio de Lei em 2003	Por meio de Lei em 2014	Por meio de Lei em 2008	Por meio de Lei em 2005	Por meio de Lei em 2008	Por meio de Lei em 1997	Por meio de Lei em 2004	Por meio de Lei em 2005
Instrumento balizador	Plano Estratégico 2015-2022	Métricas do Ceará Pacífico	Não	Não (i)	PEE 2015-2024	Não	Mapa Estratégico 2015-2018	Não (i)
Abrangência (sistema coletivo no nível das equipes versus individual)	Institucional e Individual	Institucional e Individual	Individual	Institucional e Individual	Institucional	Individual	Individual	Institucional e Individual
Montante do pagamento por desempenho	Até 40% sobre a última categoria da carreira	Salário-base	Valor máximo fixado em até R\$5.000,00	Até 40% sobre a última categoria da carreira	Com base no vencimento-base do servidor	Não foi verificado um percentual padrão	De acordo com a categoria, havendo limite mínimo (A3)	Até 40% sobre categoria do servidor
Periodicidade da avaliação (AV) e pagamento (PG)	AV: Semestral PG: Mensal	AV: Trimestral PG: Quadrimestral	AV: Trimestral PG: Mensal	AV: Anual PG: Mensal	AV: Anual PG: Anual (espécie de 14 ^º)	AV: Semestral (Desempenho Funcional) AV: Anual (Usuário) PG: Mensal	AV: Bimestral PG: Mensal	AV: Anual PG: Mensal
Incorporação do benefício ao cálculo da aposentadoria	Sim (v)	Não	Sim (v)	Sim (v)	Não	Não (ii)	Sim (iii)	Sim (iv)
Média de desempenho	Pontuação de todos servidores na faixa superior (2014.1 e 2015.1)	Premiação segue ranking das AIS	Nota máxima para todos os servidores	Pontuação de todos servidores na faixa superior (2013 a 2016)	Premiação segue ranking das escolas estaduais de ensino médio	Valores são arbitrados pelos próprios gestores das unidades de saúde	Não disponível	Nota máxima para todos os servidores (2014-2015)

- (i) Na SEPLAG e no IPECE, apesar da existência de planos estratégicos, eles têm como horizonte 2010 e 2014, respectivamente. Portanto, não há como afirmar que o modelo atual de incentivos esteja alinhado com as métricas estratégicas.
- (ii) Na SESA, o marco legal referente a Gratificação de Incentivo ao Trabalho com Qualidade (Lei 12.761/97 e demais dispositivos legais) determina que os benefícios sejam concedidos sob forma de gratificação e incorporados ao cálculo de férias, décimo-terceiro e aposentadoria. Entretanto, de acordo com informações da Coordenadoria de Gestão Previdenciária (CPREV), não foi identificado nenhum processo de aposentadoria com incorporação de algum "prêmio" no valor inicial do benefício no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), denominado Sistema Único de Previdência Social do Estado do Ceará (SUPSEC).
- (iii) Na SEFAZ, o marco legal (Lei nº 13.439, de 16 de janeiro de 2004, regulamentada pelo Decreto nº 27.439, de 03 de maio de 2004) prevê que o Prêmio por Desempenho Fiscal (PDF) seja concedido sob forma de gratificação e incorporado ao cálculo de férias, décimo-terceiro e aposentadoria. A referida Lei foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 3516/2005) proposta pelo Procurador-Geral da República, em tramite no Supremo Tribunal Federal. A Lei nº 14.969/2011 promoveu alteração suprimindo os aposentados e pensionistas do PDF, mas criando uma gratificação compensatória, que é custeada com recursos destinados para o PDF. De acordo com informações da Coordenadoria de Gestão Previdenciária (CPREV) da SEPLAG, para efeito de aposentadoria, a legislação estadual (Lei nº 14.969/2011) prevê o cálculo da média dos últimos 24 meses da gratificação do PDF, sendo que o resultado dessa média compõe o valor inicial do benefício. Em alguns casos, a parcela referente ao PDF no benefício pode resultar maior que o PDF verificado na remuneração do último mês como ativo.
- (iv) A gratificação de Desempenho de atividade de Análise de Políticas Públicas (GDAP) é incorporada ao salário-base do servidor para fins de contribuição previdenciária, férias e 13^º. Para questão previdenciária, são obedecidos os limites estabelecidos pelo INSS.
- (v) Na CGE, PGE e SEPLAG, a incorporação do incentivo pecuniário ao cálculo da aposentadoria foi confirmada pela Coordenadoria de Gestão Previdenciária (CPREV).

3.3 GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS

3. ALINHAMENTO INSUFICIENTE ENTRE A OFERTA DE CURSOS DA ESCOLA DE GESTÃO PÚBLICA E AS NECESSIDADES REAIS DAS SETORIAIS



● Necessidade de aprimorar a oferta de capacitação¹

- Ausência de um plano de capacitação aderente às necessidades da GpR e aos anseios das diversas categorias profissionais, dificultando a formação continuada dos servidores
- Necessidade de alinhar os cursos ofertados pela EGP às necessidades das setoriais
- Críticas quanto a modalidade de ensino a distância atualmente em uso pela EGP em substituição aos cursos presenciais

“A capacitação é ineficaz, não tem plano de capacitação voltado para o desenvolvimento das categorias profissionais.”

“Não existe uma definição conjunta entre gestor e subordinado sobre o que deve ser melhorado e qual o plano que vai ser feito para o problema ser sanado, com suporte da EGP.”

“A EGP proporciona cursos pontuais, muito específicos e que estão desalinhados com as necessidades das áreas. Eu gostaria de ter um curso mais abrangente na minha área. Não tem um programa de formação contínua.”

“Acho que a EGP conseguir fazer um plano de capacitação eficiente. Antes tinham cursos muito bons.”

“Cortar cursos presenciais, aumentar EAD com cursos de baixa relevância, cortar participação em congressos, etc. dificulta o desenvolvimento.”

¹ Vale ressaltar, entretanto, que de acordo com o Decreto 30.098, de 22/02/2010, a EGP tem a missão de ofertar cursos em gestão pública nas áreas-mi, não cabendo a ela ofertar cursos específicos para as áreas finalísticas.

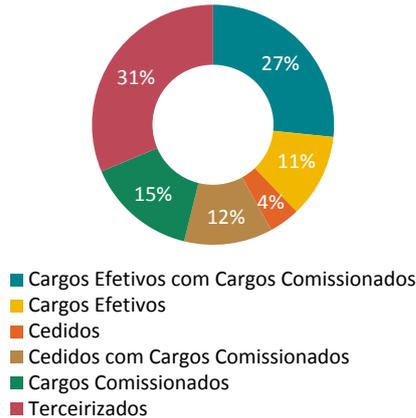
3.3 GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS

4. FRAGILIDADE QUANTITATIVA E QUALITATIVA NA COMPOSIÇÃO DA REDE ESTADUAL DE PLANEJAMENTO, ALÉM DE BAIXA PADRONIZAÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES, PROCESSOS E ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

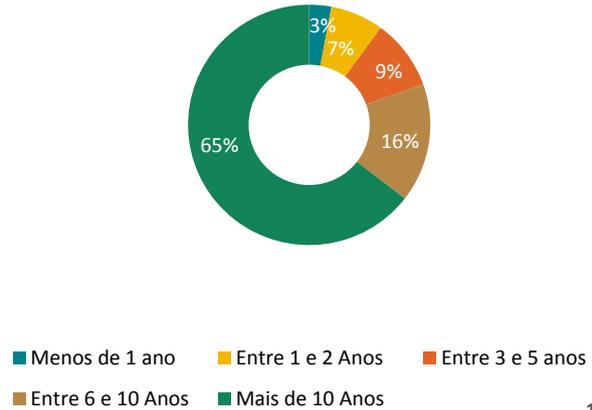


- **Elevada participação de cargos comissionados ou então de terceirizados** na composição da rede: somados, os mesmos representam quase metade (46%) do total de integrantes.
- Apesar de a maioria dos entrevistados (65%) não ter expectativa de aposentadoria para os próximos 10 anos, merece destaque que **19% pretendem se aposentar nos próximos 5 anos**, o que requer atenção especial visando evitar a perda de capital intelectual nas equipes

DISTRIBUIÇÃO POR TIPO DE CARGO OCUPADO



EXPECTATIVA DE APOSENTADORIA



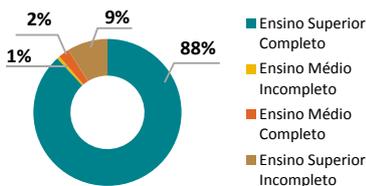
3.3 GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS

4. FRAGILIDADE QUANTITATIVA E QUALITATIVA NA COMPOSIÇÃO DA REDE ESTADUAL DE PLANEJAMENTO, ALÉM DE BAIXA PADRONIZAÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES, PROCESSOS E ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

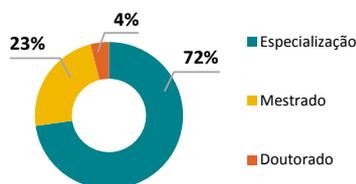


- Embora 88% dos integrantes da Rede de Planejamento possuam ensino superior completo, **47% dos integrantes da rede considera não ter e/ou ter conhecimento apenas básico em áreas de conhecimento especificamente relacionados às atividades pertinentes às atividades da rede**, enquanto 39% considera ter conhecimento intermediário e apenas 14% considera ter conhecimento avançado. As principais carências são em “Planejamento estratégico e desenvolvimento”, “Elaboração de diagnóstico socioeconômico” e “Avaliação de projetos, programas e políticas públicas”

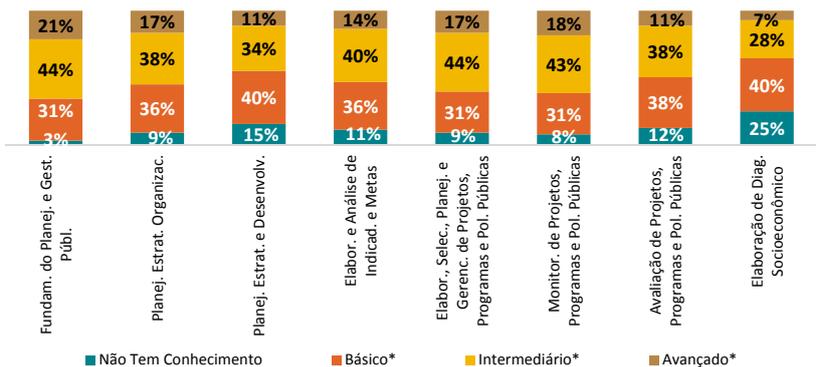
GRAU DE ESCOLARIDADE



PÓS GRADUADOS



GRAU DE CONHECIMENTO EM RELAÇÃO AOS TEMAS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO



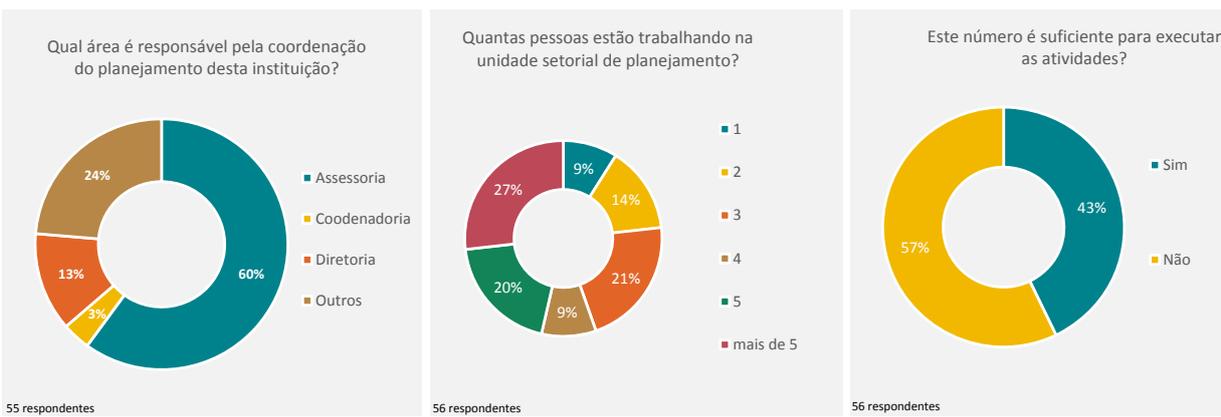
* **Básico:** Conhecimento Preliminar / **Intermediário:** Conhece bem a Teoria, mas com experiência apenas mediana na aplicação prática / **Avançado:** Conhecimento Teórico e Experiência Prática Consolidados

3.3 GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS

4. FRAGILIDADE QUANTITATIVA E QUALITATIVA NA COMPOSIÇÃO DA REDE ESTADUAL DE PLANEJAMENTO, ALÉM DE BAIXA PADRONIZAÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES, PROCESSOS E ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

- A estrutura organizacional adotada para a rede de Unidades Setoriais de Planejamento (USP) não é padrão nas diversas Secretarias: 60% das USP são “Assessorias”, 13% “Diretorias” e 3% “Coordenadorias”. Tampouco há uma estrutura padronizada de cargos, com elevada variação do número de pessoas que trabalham nas respectivas unidades. Ressalta-se que a maioria dos integrantes da rede (57%) afirma que o quantitativo atual de pessoas não é suficiente para exercer as atribuições da rede. Cabe avaliar, portanto, a necessidade de medidas visando reduzir essa falta de padronização nas estruturas de planejamento, tanto no que diz respeito à organograma e equipe, quanto às atribuições e processos.

QUESTÕES SELECIONADAS DA PESQUISA COM INTEGRANTES DA REDE ESTADUAL DE PLANEJAMENTO



3.3 GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS

5. ELEVADO RISCO ASSOCIADO AO ALTO CONTINGENTE DE SERVIDORES EFETIVOS APTOS A APOSENTADORIA



- Problemas decorrentes da aposentadoria de um número expressivo de servidores no futuro próximo sem que haja uma perspectiva de reposição dos quadros: até 2018, aproximadamente 21 mil servidores estarão aptos a aposentadoria, o equivalente a 32% do total de servidores ativos em 2015

“Existem órgãos que vão fechar por que todo mundo vai se aposentar.”

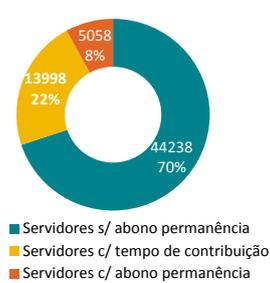
“A maioria das pessoas da minha secretaria está se aposentando”

Fonte: Entrevistas individuais em profundidade e grupos focais

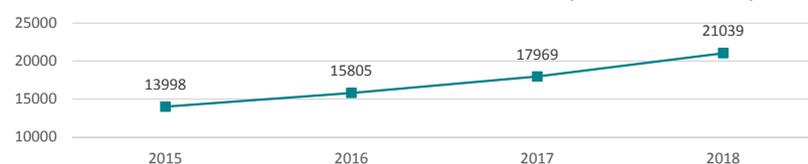
TOTAL DE SERVIDORES NO ESTADO DO CEARÁ



SERVIDORES ATIVOS APTOS A APOSENTADORIA (2015)



SERVIDORES EFETIVO APTOS A APOSENTADORIA: PROJEÇÃO 2015 A 2018 (VALORES CUMULATIVOS)



Fonte: COTEC/SEPLAG

3.4



GOVERNANÇA ORIENTADA PARA RESULTADOS

3.4 GOVERNANÇA ORIENTADA PARA RESULTADOS VISÃO DE CONJUNTO

ASPECTOS POSITIVOS



Avanços na implantação de mecanismos de articulação intra governamental para coordenação de políticas públicas (ex. Ceará Pacífico)

Existência de estruturas matriciais formais institucionalizadas de decisão intra governamental

Avanços na parceria do governo com o setor privado para oferta de serviços públicos e infraestrutura

Articulação inovadora com os Municípios Cearenses para geração de melhores resultados na educação, saúde e meio-ambiente

FRAGILIDADES



Insuficiente grau de integração inter setorial, com sobreposição de ações e perda de sinergia

Fragilidade na implantação plena da lei de acesso a informação

Insuficiente comunicação e engajamento efetivo da sociedade na formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas



3.4 GOVERNANÇA ORIENTADA PARA RESULTADOS

PRINCIPAIS ASPECTOS POSITIVOS



ASPECTOS POSITIVOS



1. Avanços na implantação de mecanismos de articulação intra governamental para coordenação de políticas públicas, a exemplo do Ceará Pacífico
2. Existência de estruturas matriciais formais institucionalizadas de decisão intra governamental
3. Avanços na parceria do governo com o setor privado para oferta de serviços públicos e infraestrutura, com destaque para a institucionalização e incentivo às Organizações Sociais (OS) e interesse crescente na modalidade de concessão administrativa
4. Articulação inovadora com os Municípios Cearenses para geração de melhores resultados na educação, saúde e meio-ambiente (ICMS municipal)

“O governador propôs o 7 Ceará, e isso tem um sentido, que é poder funcionar em redes(...)”

“COGERF e CCPIS desempenham papel fundamental na articulação entre as setoriais.”

“Nosso arcabouço institucional existe e é um dos melhores do país [Plano estratégico de recursos hídricos, Lei estadual de recursos hídricos].”

“Quando as secretarias se sentam juntas para fazer o trabalho dá certo. O que precisa é uma normatização disso, que isso passe a ser regra.”

Fonte: Entrevistas individuais em profundidade e grupos focais

RECURSOS DESTINADOS ÀS OS EM R\$



Fonte: Elaborado por Macroplan com dados da SEPLAG/COTEF/CEACG

125

3.4 GOVERNANÇA ORIENTADA PARA RESULTADOS

1. AVANÇOS NA IMPLANTAÇÃO DE MECANISMOS DE ARTICULAÇÃO INTRA GOVERNAMENTAL



Pactos do Ceará

- Os Pactos possuem uma estrutura específica, com comitês, câmaras e, em alguns casos, secretarias executivas. Merece destaque o **Pacto por um Ceará Pacífico**¹: presidido pelo Governador, abrange programas, projetos e ações voltadas para a prevenção da violência e redução da criminalidade. É realizado a partir de atividades conjuntas nas áreas de segurança pública e defesa social, justiça e cidadania, direitos humanos, educação, ciência e tecnologia, saúde, política sobre drogas, cultura, esporte, desenvolvimento urbano e meio ambiente, e juventude
- Arcabouço legal e institucional avançado em áreas específicas, com ampla participação de atores não-governamentais no processo decisório, notadamente na área de recursos hídricos

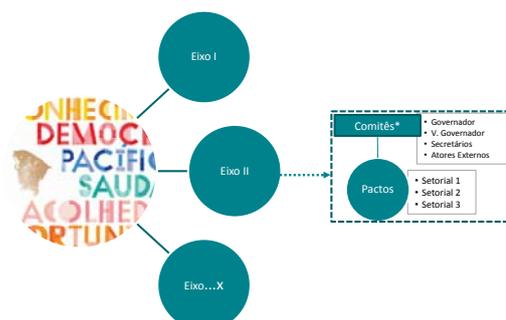
“Em nível de Governo, é interessante que se tenha como os 7 Ceará, como uma referência, pois lá é possível perceber a interação entre as secretarias”

“O Ceará talvez seja o único estado do Brasil que tem o Comitê de Bacia Hidrográfica e Conselho Estadual de Recursos Hídricos, com a participação ativa das universidades, FIEC, Federação da Agricultura, CAGECE, dentre outros, com o olhar do usuário e do poder local, associado ao poder estadual e federal.”

“A SEDUC tem um grupo com o DETRAN para transporte escolar. Existem outros, alguns inclusive designados em portaria.”

Fonte: Entrevistas individuais em profundidade e grupos focais

MODELO DOS PACTOS



¹ A Câmara de Governança, instância maior do Ceará Pacífico, é presidida pelo Governador do Estado, com o auxílio do Vice-Governador com competência de definir as diretrizes estratégicas, vide Decreto 31.787/2015.

126

3.4 GOVERNANÇA ORIENTADA PARA RESULTADOS

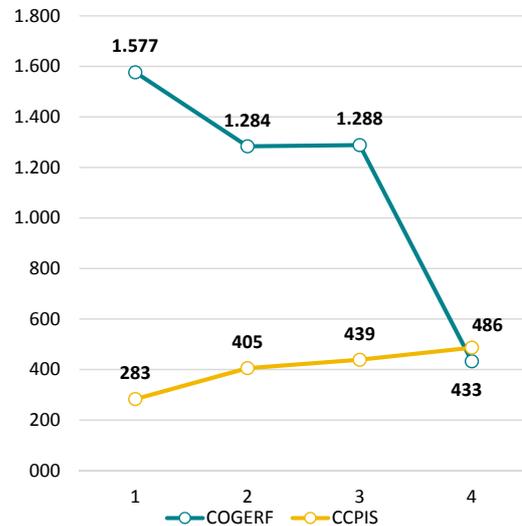
2. EXISTÊNCIA DE ESTRUTURAS MATRICIAIS FORMAIS INSTITUCIONALIZADAS DE DECISÃO INTRA GOVERNAMENTAL



- COGERF:** órgão colegiado que visa assessorar o Governador do Estado, definir diretrizes e estabelecer medidas a serem seguidas pelos órgãos que integram a administração estadual. Tem como principal objetivo garantir o equilíbrio financeiro sustentável do Tesouro Estadual e o cumprimento de metas fiscais e de resultado primário. Merece atenção a queda acentuada dos recursos deliberados pelo COGERF entre 2014 e 2015: enquanto a redução dos investimentos globais do Governo do Estado¹ foi na ordem de 34%, a redução dos recursos do Tesouro deliberados pelo COGERF foi na ordem de 66%
- CCPIS:** instância máxima de decisão quanto à gestão do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP). Apesar da redução dos investimentos em 2015, os valores deliberados pelo CCPIS tiveram leve aumento em relação ao ano anterior (1,4%), fazendo com que os recursos deliberados pelo CCPIS ultrapassassem o COGERF

¹ Em 2015, o Governo do Estado empenhou R\$ 2.4 bi de investimentos. Esse valor exclui inversões financeiras e as amortizações das dívidas.

RECURSOS DELIBERADOS PELO COGERF¹ E CCPIS²
(EM R\$ MILHÕES, VALORES NOMINAIS)



Fonte: SIOF
¹ No caso do COGERF, foram consideradas as fontes 00,01,50,51.
² No caso do CCPIS, foi considerada a fonte 10.

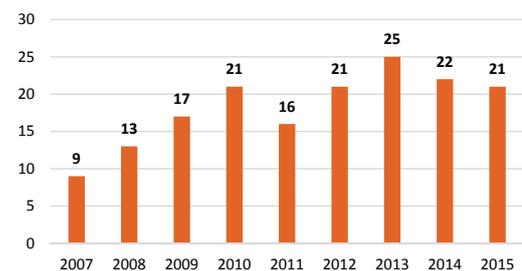
3.4 GOVERNANÇA ORIENTADA PARA RESULTADOS

3. AVANÇOS NA PARCERIA DO GOVERNO COM O SETOR PRIVADO PARA OFERTA DE SERVIÇOS PÚBLICOS E INFRAESTRUTURA



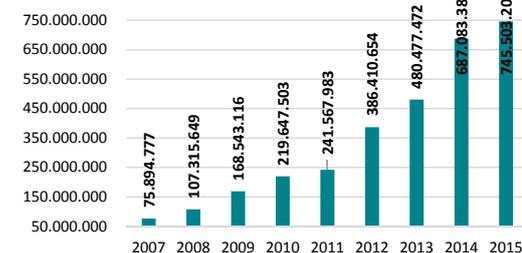
- Pioneiro no Brasil na institucionalização e incentivo às Organizações Sociais (OS), o volume aportado pelo Ceará passou de R\$75 milhões em 2007 para R\$745 milhões em 2015
- Em 2015, dos recursos destinados às OS, a maioria foi destinada à SESA (68,5%), sendo que o restante foi aplicado na SEDUC (11%), SDA (6%), GabGov (5%), SECULT (3%), STDS (3%), SECITECE (2%), IDACE (1%), SCIDADES (1%), SRH (0,4%) e SEAPA (0,15%)
- Apesar do interesse crescente na modalidade de concessão administrativa, existem apenas duas Parcerias Público-Privadas (PPP) em execução no Estado (Castelão, Vapt Vupt), duas PPP autorizadas, porém pendentes de início (Hospital Regional Metropolitano, Ponte Estaiada), além de duas em processo de avaliação (Metro do Cariri, Unidades Socioeducativas para Adolescentes em Conflito com a Lei)

QUANTITATIVO DE CONTRATOS COM OS



Fonte: SEPLAG/COTEF/CEACG

RECURSOS DESTINADOS ÀS OS EM R\$



Fonte: SEPLAG/COTEF/CEACG

3.4 GOVERNANÇA ORIENTADA PARA RESULTADOS

4. ARTICULAÇÃO INOVADORA COM OS MUNICÍPIOS CEARENSES

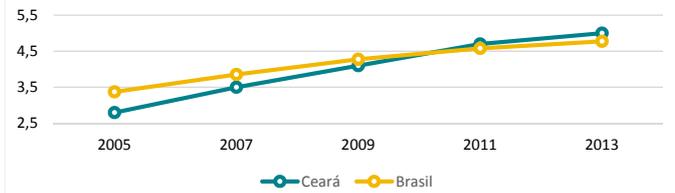


● Distribuição da parcela do ICMS pertencente aos municípios a partir de critérios que visam melhorias na gestão da educação, saúde e meio ambiente¹

- **IQE - Índice Municipal de Qualidade Educacional (18%):** indicadores de atendimento, aprovação e aprendizagem dos alunos do ensino fundamental municipal
- **IQS - Índice Municipal de Qualidade da Saúde (5%):** indicador de mortalidade infantil
- **IQM - Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente (2%):** indicadores de gestão de resíduos sólidos urbanos

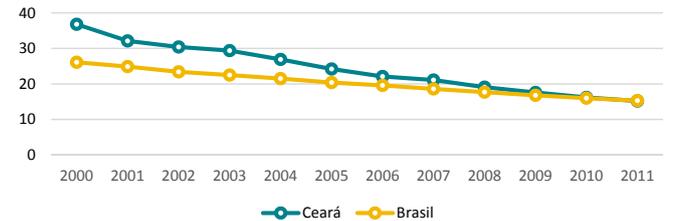
¹ Fonte: IPECE. Metodologia de cálculo da nova lei do ICMS municipal

IDEB - ENSINO FUNDAMENTAL - ANOS INICIAIS - REDE PÚBLICA



Nota: O Ceará alcançou avanços expressivos em termos de qualidade da educação. No caso dos anos iniciais do ensino fundamental da rede pública, o IDEB, um dos componentes do Índice Municipal de Qualidade Educacional (IQE), passou de 18º lugar para 12º entre 2005 e 2013 na comparação com as demais unidades federativas. Tal resultado foi possível pelos aumentos significativos tanto na taxa de aprovação (+19%) quanto na nota obtida pela Prova Brasil (+48%).

MORTALIDADE INFANTIL



Nota: O Ceará melhorou consideravelmente sua taxa de mortalidade infantil entre 2006 e 2013, subindo 4 posições no ranking entre os estados brasileiros e chegando à 11ª posição em 2013. O Índice de Qualidade da Saúde (IQS) utiliza essa taxa como indicador das condições e políticas na área da saúde de cada município e considera tanto o nível como a performance da diferença da taxa, com peso igual para cada componente (50%), visando estimular a competição entre os municípios.

3.4 GOVERNANÇA ORIENTADA PARA RESULTADOS

PRINCIPAIS FRAGILIDADES



● PRINCIPAIS FRAGILIDADES



1. **Insuficiente grau de integração inter setorial, com sobreposição de ações e perda de sinergia**
2. **Fragilidade na implantação plena da Lei de Acesso a Informação:** segundo ranking elaborado pela CGU, o Ceará é classificado em 16º dentre as 27 unidades da federação¹
3. **Insuficiente comunicação e engajamento efetivo da sociedade na formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas**

¹ http://relatorios.cgu.gov.br/visualizador.aspx?id_relatorio=9

“Não há uma institucionalização dessa comunicação, só sabemos do que um faz quando ele começa a falar na reunião de MAPP.”

“Muitas vezes estamos trabalhando em projetos semelhantes sem saber que outra área está trabalhando na mesma coisa (...).”

“É fundamental uma grande articulação entre as políticas públicas e a sociedade. Como fazer com que a sociedade contribua?”

Fonte: Entrevistas individuais em profundidade e grupos focais

RANKING DOS GOVERNOS ESTADUAIS NO CUMPRIMENTO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO



Fonte: Controladoria-Geral da União

3.4 GOVERNANÇA ORIENTADA PARA RESULTADOS

1. INSUFICIENTE GRAU DE INTEGRAÇÃO INTER SETORIAL, COM SOBREPOSIÇÃO DE AÇÕES E PERDA DE SINERGIA



● Necessidade de maior integração e articulação intragovernamental

- Existência de áreas de sombra e de falta de sinergia entre algumas setoriais, devido a problemas de coordenação e comunicação
- Mesmo consideradas exaustivas, as reuniões do MAPP são percebidas como um momento de troca e de alinhamento intragovernamental
- Alinhamento e articulação intragovernamental ainda incipiente, apesar dos eixos estratégicos desenhados no 7 Ceará
- Baixo grau de institucionalização dos mecanismos de integração e articulação entre as setoriais

“Acredito que uma maior integração dentro do Estado seja um bom ponto a ser melhorado e que merece atenção. Muitas vezes estamos trabalhando em projetos semelhantes sem saber que outra área está trabalhando na mesma coisa, isso é um grande desperdício de tempo, esforço e recurso.”

“Não há uma institucionalização dessa comunicação, só sabemos do que um faz quando ele começa a falar na reunião de MAPP.”

“A estratégia morre na cabeça das pessoas que participaram do processo de construção do 7 Ceará, pois isso não é repassado para os outros atores.”

“Todo processo de alinhamento da estrutura não foi devidamente compreendido pelas demais setoriais.”

“Não é institucionalizado. Fazemos a integração entre as secretarias, em reuniões extraordinárias, por exemplo: Na participação de uma reunião de comitê, as secretarias marcam os encontros informalmente.”

“Muitas vezes a interação para o desenvolvimento de programas fica extrafiscal, o que não gera o impacto esperado”

Fonte: Entrevistas individuais em profundidade e grupos focais

131

3.4 GOVERNANÇA ORIENTADA PARA RESULTADOS

2. FRAGILIDADE NA IMPLANTAÇÃO PLENA DA LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO



● Oportunidade para fortalecer os instrumentos de transparência

- **16º colocado no ranking de cumprimento da Lei de Acesso à Informação:** elaborado pela CGU, o ranking é questionário de 12 quesitos que cobrem aspectos da regulamentação do acesso à informação e da existência e funcionamento do serviço de informação ao cidadão. Trata-se, portanto, de uma métrica com enfoque na efetividade da transparência passiva¹
- **8º colocado no ranking nacional da transparência:** elaborado pelo Ministério Público Federal, o questionário contém 10 quesitos que cobrem aspectos legais e boas práticas de transparência. Trata-se, portanto, de uma métrica que engloba a efetividade da transparência ativa e passiva

¹ A métrica resulta uma nota de 0 a 10 pontos, onde 25% da nota foi destinada para a regulamentação da lei e 75% para a efetiva existência e atuação do serviço de informação ao cidadão.

² A métrica resulta em uma nota de 0 a 10 pontos, sendo que todas as questões respondidas pelos avaliadores entram na nota, mas com peso diferenciado de acordo com a sua importância.

“Não conseguimos nos comunicar e nos relacionar bem com a sociedade, porém existem diversos esforços que visam preencher essas lacunas.”

Fonte: Entrevistas individuais em profundidade e grupos focais

RANKING DE CUMPRIMENTO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO



Fonte: Controladoria-Geral da União

RANKING NACIONAL DE TRANSPARÊNCIA



Fonte: Ministério Público Federal

132

3.4 GOVERNANÇA ORIENTADA PARA RESULTADOS

3. INSUFICIENTE COMUNICAÇÃO E ENGAJAMENTO EFETIVO DA SOCIEDADE



● Necessidade de fortalecer os instrumentos de controle social e de envolver a sociedade na formulação e implementação de políticas públicas

- **Necessidade de aprimorar a relação entre governo e atores não-governamentais**, principalmente no que diz respeito ao uso efetivo da Ouvidoria do Estado
- **Necessidade de engajar a sociedade**, inclusive com apoio das novas tecnologias de informação e comunicação (TIC), visando alinhar expectativas e garantir contribuição efetiva no processo de formulação e implementação de políticas e programas

“As ouvidorias não se relacionam com as ADINS, para alimentar o planejamento do órgão e dar o feedback de como se destaca uma determinada política. Em 2015, tivemos quase 70 mil demandas na ouvidoria.”

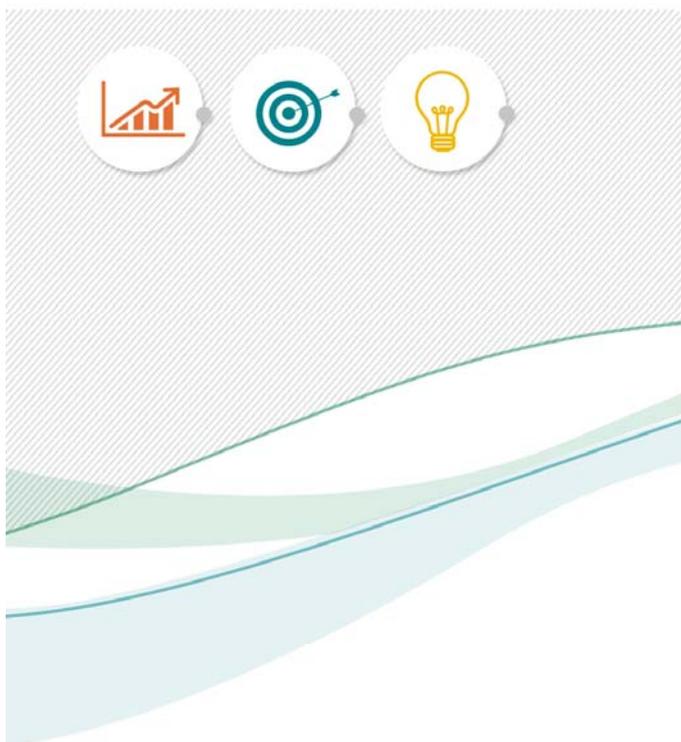
“A política participativa melhorou muito nos últimos anos, a exemplo do PPA, porém ainda tem que ser muito aprimorado. Na verdade, nas visitas que foram realizadas nas diversas regiões, apenas foram ‘impostas’ as necessidades.”

“O modelo de gestão pública ocidental faz com que você tenha que atender a vontade de muitos. Visando diminuir essa tensão, o caminho é envolver a sociedade e estabelecer limites até onde você pode chegar. A partir daí você tem condições de estruturar um planejamento e contratualizar metas.”

“Você tem países que fazem, por meio da internet, referendos para aproximar as expectativas da população com as entregas possíveis. Hoje a grande frustração da população é que ela tem expectativa ‘lá em cima’ e se frustra porque não consegue enxergar que as entregas do governante. Precisamos aproximar a expectativa da população à realidade do governo. Precisamos estabelecer um compartilhamento de decisões. É o desafio que temos dentro da democracia com restrição.”

Fonte: Entrevistas individuais em profundidade e grupos focais

133



ANEXOS



ANEXO 4.1: ENTREVISTAS INDIVIDUAIS EM PROFUNDIDADE

INTRODUÇÃO



O PRESENTE ANEXO COMPÕE UMA DAS ATIVIDADES PREVISTAS NA ETAPA II DENTRO DO PROGRAMA DE TRABALHO DE **FORTEALECIMENTO DO MODELO DE GESTÃO PÚBLICA PARA RESULTADOS (GPR) NO ESTADO DO CEARÁ**, QUE COMPREENDE SEIS ETAPAS INTERLIGADAS, INDO DESTA O LEVANTAMENTO DE EXPERIÊNCIAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS ATÉ A ELABORAÇÃO DE TERMO DE REFERÊNCIA PARA AVALIAÇÃO FUTURA DO MODELO E DO FUNCIONAMENTO DA 2ª GERAÇÃO DA GPR.

O DOCUMENTO APRESENTA A COMPILAÇÃO DE 13 ENTREVISTAS REALIZADAS COM EXECUTIVOS DO GOVERNO DO CEARÁ NO PERÍODO DE JANEIRO A MARÇO DE 2016. O SEU FOCO FOI CAPTAR A OPINIÃO DESTES ATORES EM RELAÇÃO ÀS QUATRO DIMENSÕES DA GPR, NOTADAMENTE (I) VISÃO ESTRATÉGICA E ESCOLHA DE PRIORIDADES, (II) MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO SISTEMÁTICO (III) GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS E (IV) GOVERNANÇA ORIENTADA PARA RESULTADOS. ALÉM DISSO, CADA ENTREVISTADO TAMBÉM FOI CONVIDADO A EXTERNAR SUA VISÃO SOBRE O “MODELO IDEAL” DE GPR E SUAS RECOMENDAÇÕES PARA QUE O GOVERNO CONSIGA ENTREGAR MAIS E MELHORES RESULTADOS.

AS ENTREVISTAS, REALIZADAS EM FORTALEZA, TIVERAM DURAÇÃO MÉDIA DE UMA HORA, FORAM GRAVADAS (EM SUA MAIOR PARTE), TRANSCRITAS E TRATADAS POR AGRUPAMENTOS DE SIMILARIDADES E DIFERENÇAS. A TODOS OS ENTREVISTADOS FOI ASSEGURADO SIGILO EM RELAÇÃO À AUTORIA DAS OPINIÕES EMITIDAS.

- RESUMO EXECUTIVO
- DIMENSÃO 1 ● VISÃO ESTRATÉGICA E ESCOLHA DE PRIORIDADES
- DIMENSÃO 2 ● MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO SISTEMÁTICOS
- DIMENSÃO 3 ● GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS
- DIMENSÃO 4 ● GOVERNANÇA PARA RESULTADOS
- METODOLOGIA, LISTA DE ENTREVISTADOS E ROTEIRO



RESUMO EXECUTIVO

II. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO SISTEMÁTICOS

1. Algumas Secretarias e vinculadas avançaram na cultura e na prática de monitoramento e gestão - como a Educação, Infraestrutura, Segurança e CAGECE, dentre outras, que possuem rotinas de gerenciamento e monitoramento implantadas
2. O governo avançou bastante nas metodologias de controle da gestão nos últimos anos, com sistemas e métodos institucionalizados e de conhecimento amplo da equipe de Governo, tais como: a família de sistemas MAPP, sistemáticas de reuniões do COGERF, o processo de elaboração do PPA/LOA, as metodologias de gerenciamento de projetos e as estruturas setoriais de planejamento, dentre outras
3. Apesar dos avanços recentes, foi ressaltada a insuficiente orientação da ação governamental para resultados assim como a necessidade de rever e melhorar os seguintes instrumentos e práticas : MAPP, avaliação de desempenho, rede de monitoramento e PMO setorial
4. Há excesso de fragmentação nos projetos MAPP, o que dificulta uma visão integrada do portfólio, além de comprometer a avaliação de resultados
5. Projetos com diferentes níveis de prioridade e porte percorrem, na maior parte das vezes, o mesmo processo de monitoramento e gestão
6. O COGERF, uma das principais instâncias de coordenação e decisão do governo, tende a priorizar a visão orçamentário-financeira em detrimento de uma abordagem mais voltada para o monitoramento da execução física e do alcance dos resultados
7. Há ampla percepção de que as reuniões de MAPP, no formato tradicional, são pouco resolutivas e produtivas
8. A baixa autonomia das setoriais, sobretudo no processo de gestão orçamentário-financeira, tem causado interrupções e atrasos frequentes, tornando o processo decisório moroso e pouco resolutivo
9. A análise de viabilidade técnica e econômica é realizada apenas em poucos projetos. Projetos são aprovados sem a devida avaliação prévia de seu custo de operação e da disponibilidade futura de recursos
10. Sugere-se um modelo dual de monitoramento (SEPLAG e Casa Civil), com patrocínio do alto escalão como um dos principais pré-requisitos

141

III. GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS

1. O Estado do Ceará tem práticas estruturadas de gestão de pessoas (SEFAZ, SEDUC, SEPLAG, CGE, dentre outras)
2. Há desbalanceamento setorial do desenvolvimento e alocação de recursos humanos: secretarias com políticas avançadas de recursos humanos e secretarias com carência de quadros fixos
3. Foi detectado elevado grau de terceirização e salários pouco atraentes, com possíveis impactos na continuidade e na qualidade dos serviços públicos
4. Com exceção da educação e da segurança, foi constatada a necessidade de rever os modelos de incentivos financeiros associados ao alcance de resultados pois há distorções e deficiências significativas

IV. GOVERNANÇA PARA RESULTADOS

1. Foram relatados avanços importantes na articulação intragovernamental e na formação de parcerias com atores não-governamentais, notadamente na área de recursos hídricos (Comitê de Bacia Hidrográfica e Conselho Estadual de Recursos Hídricos)
2. É necessário incentivar maior integração de diversas secretarias com ações e interesses correlatos
3. Apesar de alguns casos exitosos (ex. grupo de contingência na área hídrica e Ceará Pacífico), foi relatada reduzida integração e articulação intersetorial para implantação de ações estratégicas, além de sobreposição de funções e baixa sinergia entre algumas secretarias e projetos
4. Também se destaca a necessidade de fortalecer os instrumentos de transparência e de controle social e de envolver, cada vez mais, a sociedade na formulação e implementação de políticas públicas

142



DIMENSÃO 1: VISÃO ESTRATÉGICA E ESCOLHA DE PRIORIDADES

VISÃO ESTRATÉGICA E ESCOLHA DE PRIORIDADES

PLANEJAMENTO DE MÉDIO E LONGO PRAZOS, COM VISÃO INTEGRADA DOS DESAFIOS DO GOVERNO



● **O GOVERNO CARECE DE VISÃO DE ESTADO DE LONGO PRAZO QUE RESPONDA AOS DESAFIOS DA SOCIEDADE CEARENSE E GARANTA UMA ORIENTAÇÃO ÚNICA, SINÉRGICA E INTEGRADORA**

- Algumas Secretarias e vinculadas avançaram na cultura e na prática de planejamento estratégico - como a Educação, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Habitação, CAGECE, dentre outras - que possuem estratégias setoriais de médio e longo prazos
- Entretanto, os entrevistados convergem quanto à ausência de uma estratégia de desenvolvimento de médio e longo prazos de estado que responda aos desafios e às demandas da sociedade cearense
- Destacou-se ainda a necessidade de se desenvolver uma metodologia de priorização de projetos: faltam critérios que permitam identificar claramente projetos estruturantes, de elevado poder de irradiação e com alto impacto sobre a qualidade de vida da população

“Nosso primeiro desafio é sair de um olhar de governo e passar a ter um olhar de Estado.”

“Nesses 3 anos, muito mais do que dizer o que a gente vai fazer, o mais importante é dizer o que não vamos fazer.”

“Eu preciso entender exatamente o que o Governo espera da minha secretaria, com metas e estratégias para podermos ir executando. Enquanto isso eu tenho que trabalhar com o nosso planejamento interno.”

“O Ceará tem se destacado em volume de investimento. Entretanto, esses investimentos são isolados, e não fazem parte de uma estratégia maior. De uma forma geral, não temos uma política de priorização de projetos.”

VISÃO ESTRATÉGICA E ESCOLHA DE PRIORIDADES

PLANEJAMENTO DE MÉDIO E LONGO PRAZOS, COM VISÃO INTEGRADA DOS DESAFIOS DO GOVERNO



...● O PRINCIPAL DOCUMENTO QUE BALIZA A AÇÃO GOVERNAMENTAL DE LONGO PRAZO É O PLANO DE GOVERNO 7 CEARÁS, AMPLAMENTE DIFUNDIDO NAS SETORIAIS E UTILIZADO, INCLUSIVE, PARA BALIZAR O PPA 2016-2019

- Existe um reconhecimento da importância e conhecimento nas setoriais das diretrizes estratégicas contidas no 7 Cearás
- Porém, foi ressaltada sua amplitude excessiva e o caráter genérico e pouco objetivo de suas orientações

“O 7 Cearás sempre foi o pano de fundo quando a gente olhou para o plano estadual de educação, o PPA e o plano da secretaria.”

“O estado não vai ter condição de abarcar todo o 7 Cearás, pois boa parte são demandas de bem-estar social que a população quer e não quer pagar mais imposto para isso.”

“Nós não temos a definição de prioridades ainda muito estruturada. Temos um Plano de Governo, o 7 Cearás, que ainda carece de objetividade. Tentou-se compilar num documento todos os anseios da sociedade.”

“O 7 Cearás é um compilado dos compromissos de campanha. Acho que não se pode reunir 5 mil atores de diversos segmentos diferentes em um ambiente e conseguir objetividade em termos de planejamento.”

Fonte: Entrevistas individuais em profundidade

145

VISÃO ESTRATÉGICA E ESCOLHA DE PRIORIDADES

PLANEJAMENTO DE MÉDIO E LONGO PRAZOS, COM VISÃO INTEGRADA DOS DESAFIOS DO GOVERNO



...● O PPA 2016-2019 É ELOGIADO POR BOA PARTE DOS ENTREVISTADOS. ENTRETANTO, EXISTEM DEFICIÊNCIAS COMO A AUSÊNCIA DE INDICADORES E METAS PARA BALIZAR A AÇÃO GOVERNAMENTAL

- O PPA se configura como principal instrumento de planejamento de médio prazo utilizado pelas secretarias para balizar a elaboração de projetos e sua alocação de recursos
- Entre os principais pontos positivos no processo de elaboração do PPA foram destacados o método participativo e a tentativa de orientar os programas para o alcance de resultados estratégicos
- Dentre as críticas apresentadas em relação ao PPA, merecem destaque a ausência de metas* e o fato de não conter uma visão de futuro capaz de orientar as setoriais no desdobramento de suas estratégias

“Na construção do PPA houve avanço na metodologia por ter sido participativa.”

“Não havia alinhamento da ação do governo com o PPA. Agora os investimentos estão sendo atrelados ao PPA em uma tentativa recente de orientar os investimentos aos resultados. Hoje estamos tentando resgatar essa visão por resultado. As áreas que tiverem mais consistência nesse sentido foram educação, segurança e água.”

“O PPA hoje é um documento meramente legal. Deveria ser o orçamento para alcançar os indicadores e metas determinados no planejamento estratégico para alcançar a visão de futuro. Hoje isso não funciona.”

“O PPA acaba cumprindo um papel muito mais formal do que executivo, ele poderia ser realmente o grande balizador estratégico, mas não é assim que funciona na prática.”

“Nós não sabemos ao certo quais são os nossos indicadores prioritários dentro do PPA.”

* OS INDICADORES ESTRATÉGICOS POSSUEM APENAS O VALOR DE REFERÊNCIA PARA A SITUAÇÃO ATUAL, NÃO EXISTINDO, PORTANTO, METAS QUE PUDESSEM QUANTIFICAR O ALCANCE DOS RESULTADOS ESTRATÉGICOS ALMEJADOS NO HORIZONTE DE 2019.

Fonte: Entrevistas individuais em profundidade

146

...● APESAR DE ELEVADA CAPACIDADE DE EXECUÇÃO, INVESTIMENTOS DE GRANDE PORTE SÃO REALIZADOS, COM FREQUÊNCIA, SEM O DEVIDO PLANEJAMENTO PRÉVIO

- Foram relatados investimentos estruturais que foram aprovados sem estudo detalhado de viabilidade¹
- Apesar da elevada capacidade de realizar grandes empreendimentos², o custo de operação e manutenção do equipamento público nem sempre é considerado no momento da concepção do projeto, evidenciando uma preocupação com a entrega da obra em detrimento de um olhar mais sistêmico com foco no ciclo de vida do equipamento público e na melhoria da qualidade de vida do público-alvo

¹ Como averiguado no projeto de "Planejamento e avaliação dos projetos estratégicos de investimentos – GIP", estudos de viabilidade são elaboradas apenas para projetos de investimentos que são financiados por bancos internacionais de fomento.

² Os investimentos públicos no Estado do Ceará tiveram crescimento extremamente acentuado até 2010, quando atingiu um total de R\$ 3,7 bilhões, praticamente mais que duplicando o valor dos investimentos a cada ano. Após 2010 estabilizou-se num patamar anual de R\$ 2,1 bilhões, voltando a crescer de 2013 a 2014.

"A linha leste do metrô, R\$2,3 BI está parada por falta de um planejamento estruturado. Olhando para boas práticas de outros países, você vê um processo de planejamento muito minucioso. Não basta avaliar se vai haver recurso para a obra, mas como vai transformar a obra em serviço e se vai haver recurso para o custeio da obra."

"O Ceará é o 3º Estado do Brasil em termos absolutos de investimento, ou seja, temos uma capacidade de entrega elevada. No entanto, não foi possível alinhar a capacidade de entrega com o aumento da prestação de serviços ou, pelo menos, não na velocidade em que se esperava. Faltou o planejamento mais detalhado e, com isso, o foco foi desviado, enxergando a obra como um fim em si mesmo e não como o meio, esquecendo o resultado finalístico."

"O Estado hoje tem uma incompatibilidade entre sua capacidade de investimento e suas estruturas implementadoras (processos, estrutura organizacional, pessoas, recursos financeiros para arcar com o custeio, ...). Isso traz um risco tremendo."

"Fomos o estado que mais captou e conseguiu executar os recursos do MEC."

Fonte: Entrevistas individuais em profundidade

147



DIMENSÃO 2: MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO SISTEMÁTICOS

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO SISTEMÁTICOS

MODELO DE MONITORAMENTO

● INSUFICIENTE ORIENTAÇÃO DA AÇÃO GOVERNAMENTAL PARA RESULTADOS E NÍVEIS VARIADOS DE MATURIDADE NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO MODELO DE GESTÃO PARA RESULTADOS NAS SETORIAIS

- De maneira geral, os entrevistados convergem quanto à baixa orientação para resultados, desde a formulação até a implantação e avaliação de políticas, programas e projetos
- As práticas e a cultura da gestão orientada para resultados não estão difundidas igualmente entre as setoriais: secretarias com modelos estruturados convivem com setoriais com modelos ainda muito incipientes
- Destaque positivo para o modelo de gestão que foi adotado na área de segurança, com monitoramento intensivo das principais métricas estratégicas nas 18 Áreas Integradas de Segurança

“O problema é que a cabeça das pessoas não é voltada para o resultado, o próprio discurso do governo é baseado nos grandes projetos que ele tem que entregar para a sociedade. Se isso chega ao resultado, ninguém sabe, a gente não avalia.”

“Faz muito mais sentido estabelecer indicadores de resultado, não de esforço. Não cabe mais na administração pública dizer ‘fui eu quem mais investiu’, a população não aceita mais isso. A população quer saber do resultado. Acho que aí é o grande mote dessa mudança que temos que buscar no sistema de monitoramento do estado.”

“No Governo do Estado você tem ilhas de excelência. Aqui você tem modelos de gestão em algumas secretarias, e não modelos de gestão de estado.”

“Monitoramos semanalmente os indicadores de resultado do Programa Em Defesa da Vida, tais como a taxa de crimes violentos letais intencionais e a taxa de elucidação de crimes.”

Fonte: Entrevistas individuais em profundidade

149

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO SISTEMÁTICOS

MODELO DE MONITORAMENTO

● MODELO DE MONITORAMENTO FOCADO NOS MEIOS EM DETRIMENTO DOS RESULTADOS FINALÍSTICOS

- Apesar de avanços expressivos na execução de grandes obras de infraestrutura, foram lançadas dúvidas quanto ao real impacto da ação governamental na qualidade de vida da população, evidenciando o fato de o monitoramento ser focado no esforço, em detrimento do foco em resultados finalísticos

“Não sei se houve em algum momento um governo tão exitoso na entrega de obras como foi o anterior [Cid Gomes], porém as obras não necessariamente se reverteram na melhoria dos serviços públicos.”

“O gerenciamento por resultado permite a mudança de modelo mental a partir do momento em que o resultado é fim e o restante se torna um meio para alcançar o fim, por exemplo: obras (meio) e aumento do serviço (fim). A gestão por resultado te obriga a olhar para o resultado e não para o esforço.”

“Em 2011, o monitoramento começou a melhorar com a criação dos indicadores qualitativos por meio do Swap, porém carece de amadurecimento.”

“Trabalhar só com a visão de obras grandes não é a solução, é necessária uma visão sistêmica e integrada.”

“Valorizamos muito o controle dos processos, dos meios, e os órgãos centrais do governo.”

Fonte: Entrevistas individuais em profundidade

150

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO SISTEMÁTICOS

MODELO DE MONITORAMENTO

● DESTAQUE POSITIVO PARA O MODELO DE MONITORAMENTO ADOTADO NO ÂMBITO DO CEARÁ PACÍFICO

- O modelo de monitoramento adotado pelo Ceará Pacífico é liderado pelo Governador e pelo Secretário de Segurança e conta com a participação dos gestores responsáveis pelas 18 Áreas Integradas de Segurança
- O monitoramento em tempo real dos indicadores e metas permite avaliar os avanços e retrocessos na segurança pública, além de auxiliar o alto escalão na tomada de decisão
- Além disso, o modelo visa promover a atuação integrada dos órgãos e entidades públicos estaduais, municipais e federais, além de representantes da sociedade civil

“Toda terça-feira temos um encontro com todos os comandos e chefias e fazemos uma análise do que foi apreendido, armas, número de prisões, resultados de investigações, vitórias, salvamentos, também observando o que não andou bem, definindo o que será feito.”

“Acompanhamos indicadores e metas diariamente, comparando o desempenho histórico das áreas integradas de segurança e realizamos reuniões frequentes de avaliação com base na mancha de criminalidade.”

“O Ceará Pacífico é importante em razão da integração de todas as áreas. Temos um encontro do Ceará Pacífico que é mais amplo, presidido pelo Governador, onde todos são chamados para discutir segurança pública, como: Ministério Público, Polícia Militar e Civil, Polícia Federal, Guarda Municipal, Tribunal de Justiça, Universidades, etc.”

Fonte: Entrevistas individuais em profundidade

151

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO SISTEMÁTICOS

MODELO DE MONITORAMENTO

● MODELO DE MONITORAMENTO CENTRALIZADO E COM FOCO NO CONTROLE E NA GESTÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA

- Modelo de monitoramento, originalmente concebido para dinamizar a execução da carteira estratégica e facilitar a tomada de decisão de alto nível, tornou-se burocrático e operacional com o passar do tempo, ao invés de ágil e focado na remoção de entraves no nível estratégico
- A centralização excessiva limita a autonomia das setoriais para tomada de decisão, sobretudo no processo de gestão orçamentário-financeira, além de restringir a criatividade e autonomia dos gestores no nível tático-operacional

“O MAPP hoje não passa de um processo de acompanhamento de execução orçamentária e financeira.”

“O MAPP foi criado para monitoramento de projetos. Porém a verdadeira função do MAPP foi desvirtuada. O MAPP é uma centralização do processo que às vezes dificulta a administração.”

“O monitoramento foi substituído de forma arcaica por um sistema de controle. É muito difícil executar sendo controlado. Ao invés de se fazer um planejamento e deixar os executores monitorarem seus projetos e processos através de metas claramente definidas, são colocadas travas de controles excessivamente burocráticas. Isso anula a criatividade humana e vira basicamente um sistema de trava de processos.”

“O MAPP fortaleceu muito a lógica do controle e fez perder muito o potencial dos técnicos.”

Fonte: Entrevistas individuais em profundidade

152

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO SISTEMÁTICOS

MODELO DE MONITORAMENTO

● INTERRUPÇÕES E ATRASOS FREQUENTES EM DECORRÊNCIA DO ELEVADO NÍVEL DE CENTRALIZAÇÃO E FOCO NOS DETALHES, TORNANDO O PROCESSO DECISÓRIO MOROSO E POUCO PRODUTIVO

- Foram relatadas interrupções e atrasos: problemas menores, que poderiam ser resolvidos adequadamente em alçadas inferiores de decisão, se acumulam à espera de uma decisão superior
- Além disso, o modelo vigente não diferencia entre projetos de pequeno, médio e grande porte, além de tirar a responsabilidade do gestor setorial sobre a gestão dos recursos

“O MAPP foi criado para dar mais controle ao Governador. Sendo assim, como ferramenta de controle, acabou entrando muito no micro.”

“Basta que haja a divergência de 1 centavo entre a aprovação no MAPP e a fase seguinte para que se interrompa a execução, com isso o projeto praticamente volta para a fase inicial. Para retomar o projeto é necessário fazer contato com diversos atores e não raramente isso vai para a mesa do governador.”

“Basta o governador errar na hora da digitação no MAPP para ocorrer um grande problema.”

“Temos MAPP de R\$ 2 mil e MAPP de R\$ 80 milhões, que recebem todos o mesmo tratamento, o que cria gargalos, ineficiências, além de tirar a responsabilidade do gestor setorial pela gestão dos recursos.”

Fonte: Entrevistas individuais em profundidade

153

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO SISTEMÁTICOS

MODELO DE MONITORAMENTO

● O COGERF, UMA DAS PRINCIPAIS INSTÂNCIAS DE COORDENAÇÃO E DECISÃO DO GOVERNO, TENDE A PRIORIZAR A VISÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA EM DETRIMENTO DE UMA ABORDAGEM MAIS VOLTADA PARA O MONITORAMENTO DE RESULTADOS

- O COGERF atualmente assume o papel preponderante de programação orçamentária, a qual se sobrepõe às tarefas relacionadas ao monitoramento da execução da estratégia do Governo (carteira prioritária e resultados)

“O COGERF é um MAPP reduzido. Gasta-se muito tempo falando de financeiro e pouco tempo de resultado.”

“Em uma reunião clássica de MAPP o que nós vemos é financeiro puro.”

“O COGERF não está realizando seu papel de forma completa. O COGERF atualmente está muito focado na questão financeira, porém o mesmo precisa se voltar mais para a questão dos resultados.”

“A parte de acompanhamento físico não é feita, só financeiro. Confia-se nas secretarias, a SEPLAG não tem ‘braço suficiente’ para fazer.”

Fonte: Entrevistas individuais em profundidade

154

FOI CONSTATADO EXCESSO DE FRAGMENTAÇÃO NOS PROJETOS MAPP, O QUE DIFICULTA UMA VISÃO INTEGRADA DO PORTFÓLIO, ALÉM DE COMPROMETER A AVALIAÇÃO DE RESULTADOS

- O conceito de projeto é frágil, permitindo a coexistência de projetos pontuais e de pequeno porte com projetos considerados estratégicos sem que haja uma efetiva diferenciação¹
- O elevado número de projetos MAPP, de variados tipos e tamanhos, tratados sem distinção, dificulta o monitoramento
- Nem sempre fica clara a contribuição dos projetos MAPP para os resultados pretendidos

¹Em levantamento realizado pela Macroplan com base em dados referentes a 2015, constatou-se que 50% do número de projetos representam 1% do valor global da carteira em execução.

“Criou-se uma cultura de utilizar MAPPs de todos os tamanhos. Poderia ter outra forma de controle para coisas menores e restringir o MAPP apenas para projetos mais estratégicos.”

“Devemos acompanhar projetos e não contratos”

“Temos 10 MAPP’s para a linha leste do metrô, quando na verdade deveria ser um único projeto.”

“Qualquer coisa vira um projeto, como por exemplo a aquisição de uma ambulância para o município, porém não é feita uma avaliação da real necessidade e qual será o resultado pretendido para a população. Só na SESA são 1.580 MAPP’s. Em execução são 490.”

“Aqui existem 200 MAPP’s ativos, sendo que apenas 5 respondem por 84% de todo o investimento.”

“Temos 100 MAPP’s mas não sabemos quais são para melhorar o indicador finalístico.”

Fonte: Entrevistas individuais em profundidade

155

HOUVE UNANIMIDADE QUANTO À NECESSIDADE DE REVER A COMPOSIÇÃO E DINÂMICA DAS REUNIÕES DO MAPP

- Há ampla percepção de que as reuniões de MAPP, no formato atual, são pouco resolutivas, além de serem improdutivas e não estarem orientadas para resultados

“As reuniões de MAPP são contraproducentes e existem muitas queixas, não só de minha secretaria como também das demais.”

“É falsa a ideia de que colocar todo mundo junto para discutir assuntos prioritários ajuda a resolver o problema.”

“Precisamos definir se vamos realmente continuar monitorando todos os projetos. Normalmente têm se adotado em empresas e governos critérios para definir quais são os projetos estratégicos que merecem uma gestão mais próxima.”

“Chega uma hora que não é assimilado e fica basicamente uma reunião de ajuste orçamentário.”

Fonte: Entrevistas individuais em profundidade

156

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO SISTEMÁTICOS

MODELO DE MONITORAMENTO

• OS ENTREVISTADOS SUGEREM UMA SÉRIE DE MELHORIAS VISANDO AUMENTAR A PRODUTIVIDADE E A EFETIVIDADE DAS REUNIÕES DO MAPP

- Monitorar, além da execução orçamentário-financeira, os resultados e métricas de desempenho atrelados à estratégia de cada setorial
- Realizar reuniões MAPP com todo secretariado apenas uma vez ao ano
- Conduzir reuniões de monitoramento por área de resultado, seguindo o agrupamento proposto no 7 Cearás

“Além do MAPP, tem que ter uma reunião de monitoramento e controle de resultados, com indicadores e metas para cada secretaria e que reflitam a qualidade de vida da população.”

“Deveriam ser 3 tipos de reuniões: (i) A que junta todos no final do ano, onde cada setorial faz um balanço; (ii) A de início de ano, reunindo cada secretário individualmente, para discutir seus MAPPs e suas estratégias; (iii) E o outro tipo que, quando necessário, convida mais de uma secretaria para resolver problemas intersetoriais.”

“Deveriam existir reuniões mais pontuais e focadas. Seria interessante se as reuniões do MAPP fossem por Ceará, isso estimularia a articulação entre as Secretarias que possuem ligação em cada eixo, pois só nos reunimos informalmente.”

“Acho que seria mais produtivo se os MAPP's fossem pensados por área de resultados.”

Fonte: Entrevistas individuais em profundidade

157

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

SISTEMA DE INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS

• DE MANEIRA GERAL, OS SISTEMAS DE TI FORAM BEM AVALIADOS PELA MAIORIA DOS ENTREVISTADOS, DE MODO QUE AS SUGESTÕES DE MELHORIA FICARAM LIMITADAS A AJUSTES PONTUAIS

- Foi sugerido “automatizar” a entrada de dados orçamentário-financeiros dos projetos no WebMAPP, visando tornar as reuniões do MAPP mais produtivas

“Uma sugestão em relação ao software seria criar uma tela em que cada secretaria já proporia modificações de valor ou fonte, e o governador, ao analisar, aprovaria ou não. Isso seria mais produtivo e menos cansativo para o governador do que ele ter que digitar item à item em cada MAPP.”

Fonte: Entrevistas individuais em profundidade

158

● PROPOSIÇÃO DE MODELO DE MONITORAMENTO DUAL, COM PATROCÍNIO DO ALTO ESCALÃO COMO UM DOS PRINCIPAIS PRÉ-REQUISITOS

- Foi ressaltada a necessidade de aprimoramento do modelo de monitoramento e dos mecanismos de decisão atualmente em vigor
- Uma das sugestões foi o desenho de um modelo dual, com o monitoramento de indicadores e metas estratégicos na SEPLAG e o monitoramento da carteira de projetos estratégicos na Casa Civil
- Foi ressaltada a importância do patrocínio do alto escalão para o monitoramento estratégico

“Podemos pensar em ter dois escritórios: uma central de resultados que possa acompanhar os principais resultados do Estado na SEPLAG, e um escritório de projetos para monitorar a carteira de na Casa Civil.”

“Precisamos de um olhar muito atento do patrocinador. Se Casa Civil e SEPLAG não comprarem a ideia, melhor não começar. Esses dois secretários são de extrema confiança do Governador, o que gera uma autoridade tácita.”

Fonte: Entrevistas individuais em profundidade

159



DIMENSÃO 3: GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS

GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS

SELEÇÃO E ALOCAÇÃO ESTRATÉGICA DE PESSOAS

...● CARÊNCIA DE PRÁTICAS DE RECURSOS HUMANOS COM FOCO NA PROFISSIONALIZAÇÃO DA GESTÃO

- Apesar de terem sido identificadas práticas estruturadas em gestão e desenvolvimento de pessoas, foi constatada a ausência de uma política institucionalizada de recursos humanos que possa ser implantada em todas as setoriais
- Entre os principais gargalos destacam-se a falta de pessoas qualificadas, a ausência de planos de cargos e carreiras na maioria das setoriais e as dificuldades na implementação da meritocracia e de mecanismos de responsabilização
- Faltam quadros administrativos na maioria das setoriais finalísticas
- Destaque positivo para a área de segurança, com disciplinamento legal da promoção dos policiais e bombeiros militares

“No Governo do Estado você tem ilhas de excelência. Aqui você tem modelos de gestão em algumas secretarias, e não modelos de gestão de estado.”

“Política de gestão de pessoas no setor público é um desafio muito maior que no setor privado. Aqui temos que buscar critérios de meritocracia e de responsabilização.”

“Aqui não há nada de prática de pessoas, não tem reconhecimento por resultado, plano de cargos compatível com a realidade nem quadro de pessoal. Tem que se buscar uma política de gestão de pessoas institucionalizada.”

“A grande dificuldade é que falta gente qualificada. Nós sempre trabalhamos com mão de obra de contratos de consultoria.”

“Minha secretaria não tem quadro técnico administrativo como deveria ter. Você precisa ter economista, nutricionista, psicólogo, advogado.”

“A lei da promoção permitiu o resgate e a valorização da carreira militar, reduzindo sensivelmente o atrito da tropa com o governo.”

Fonte: Entrevistas individuais em profundidade

161

GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS

SELEÇÃO E ALOCAÇÃO ESTRATÉGICA DE PESSOAS

...● ELEVADO GRAU DE TERCEIRIZAÇÃO E SALÁRIOS POUCO ATRAENTES, COM POSSÍVEIS IMPACTOS NA CONTINUIDADE E NA QUALIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

- Elevado nível de colaboradores terceirizados, colocando em risco, em alguns casos, a continuidade e a qualidade na execução de políticas públicas com prazo de maturação que excedam o ciclo político-eleitoral
- Nível salarial pouco atraente, o que acaba dificultando a seleção e contratação de profissionais qualificados

“Na minha secretaria têm 270 colaboradores, dos quais cerca de 20 são colaboradores e o restante terceirizado, ou seja, quase 90%.”

“Aqui tem um engenheiro próprio, Secretaria com investimento de quase R\$ 2 BI por ano. O ciclo de projetos de infraestrutura costuma ser de quatro a oito anos. Se você ‘desmembrar’ essas equipes a cada mandato você corre o risco de perder milhões de reais.”

“Eu tenho terceirizado aqui com 20 anos de casa e não vejo muita diferença em termos de estabilidade do servidor público.”

“Enfrentamos muitas dificuldades, pois temos funcionários aqui com muito tempo de casa, e paga-se muito mal. Não dá para cobrar tanta qualidade quando a remuneração é baixa. Por exemplo, contratamos um engenheiro pagando um salário de R\$ 3 mil.”

Fonte: Entrevistas individuais em profundidade

162

● NECESSIDADE DE REVER OS MODELOS DE INCENTIVOS FINANCEIROS ASSOCIADOS AO ALCANCE DE RESULTADOS*

- De maneira geral, os entrevistados convergem quanto a existência de gargalos e deficiências nos modelos de remuneração variável atualmente em vigor nas setoriais, fazendo com que os mecanismos de incentivos se distanciassem cada vez mais de seu verdadeiro propósito de motivar os servidores e de melhorar a qualidade dos serviços
- Algumas setoriais relataram que todos os servidores recebem consistentemente notas altas, eliminando assim qualquer efeito diferenciador da avaliação de desempenho e fazendo com que a remuneração variável passe a ser percebido, na prática, como mecanismo de remuneração complementar

*Atualmente, são oito setoriais com sistemas de incentivos em vigor: SEPLAG, SEFAZ, IPECE, SESA, SSPDS, SEDUC, PGE e CGE.

“A avaliação por desempenho fica passível de avaliações inadequadas quando não se tem uma avaliação completa, desde o chefe imediato até os pares e comitês.”

“Se estabeleceu uma remuneração variável a partir do desempenho de algumas atividades, porém isso acabou virando uma remuneração fixa devido a falhas nas formas de se avaliar. Há de se fazer um novo modelo de remuneração variável.”

“Se você for hoje ver ~~em~~ em algumas secretarias, todo mundo recebe a remuneração variável na íntegra e o foco é nos indicadores de esforço, não nos resultados.”

“Tínhamos uma política de promoção atrelada a avaliação de desempenho e crescimento pessoal, além de estar alinhada ao planejamento estratégico. Se houvesse resultado, o servidor podia receber um 14º salário. Mesmo sendo diferente por ter ‘um pé no público e outro no privado’ foi difícil implementar esse sistema por questões sindicais. As pessoas, no geral, buscam a mediocridade. A gente acabou sendo obrigado a pagar o mesmo variável para todos.”

Fonte: Entrevistas individuais em profundidade

163

● MERECE DESTAQUE POSITIVO O MODELO DE INCENTIVOS ADOTADO NA SECRETARIA DA EDUCAÇÃO

- O modelo de incentivos em vigor tem por finalidade a elevação do desempenho acadêmico dos alunos do ensino médio
- A premiação consiste em pagar um 14º salário para todos os professores, funcionários e núcleo gestor das escolas premiadas
- Além disso, o aluno também é premiado
- Por se tratar de um prêmio, o mesmo não é incorporado ao salário percebido pelo servidor, tampouco contabilizado para fins de aposentadoria e pensões

“O programa Aprender para Valer premia o professor através do 14º salário, a escola e o aluno. O prêmio Aprender para Valer tem uma premiação para o aluno e outra para a escola. São 150 escolas premiadas, do total de 640 da rede estadual de ensino médio. As 150 melhores escolas recebem aproximadamente R\$ 2.000 por aluno. As 150 piores recebem R\$ 1.000 reais por aluno, com o compromisso de fazer uma articulação com as 150 escolas de melhor resultado. As escolas de bom desempenho têm a função de acolher uma escola de mau desempenho.”

Fonte: Entrevistas individuais em profundidade

164

...● TUDO INDICA QUE O CASO DA SAÚDE POSSUI DISTORÇÕES IMPORTANTES NO SEU SISTEMA DE INCENTIVOS FINANCEIROS

- O modelo de incentivos financeiros em vigor na Secretaria da Saúde consome praticamente todo recurso do SUS, o que acaba dificultando o custeio das unidades de saúde sob custódia do Estado
- A gratificação é paga de maneira arbitrária, sem que haja uma avaliação criteriosa de desempenho atrelada à qualidade dos serviços prestados à sociedade

“No passado, foi criada a gratificação de incentivo ao trabalho com qualidade, uma lei simples de uma página que transferiu ao secretário o poder de, através de portaria, legislar sobre a lei. Hoje, servidores públicos acabam recebendo transferências desse plano de gratificação. Chegamos em uma conta muito alta, quase todo recurso é para o pagamento dessas gratificações, sobrando quase nada para o custeio. Não há nenhum método confiável de avaliação ou controle, os benefícios não estão atrelados à qualidade dos serviços prestados [...]”

Fonte: Entrevistas individuais em profundidade

165



DIMENSÃO 4: GOVERNANÇA PARA RESULTADOS

● AVANÇOS IMPORTANTES NA ARTICULAÇÃO INTRAGOVERNAMENTAL E NA FORMAÇÃO DE PARCERIAS COM ATORES NÃO-GOVERNAMENTAIS

- Foi ressaltada a importância de se trabalhar em rede, em alusão aos eixos estratégicos desenhados no 7 Ceará
- Ocorreram avanços importantes na integração de diversas secretarias com ações e interesses correlatos, notadamente na área de recursos hídricos, segurança e educação
- Ainda na área de recursos hídricos, foi citada a existência de casos bem sucedidos, embora de maneira isolada, de ampla participação de atores não-governamentais

“O governador propôs o 7 Ceará, e isso tem um sentido, que é poder funcionar em redes, como uma cadeia de secretarias e não uma secretaria só.”

“A Secretaria de Recursos Hídricos até tem como aumentar a quantidade de água, porque podemos fazer barragens, adutoras. Mas melhorar a qualidade é um trabalho que envolve os mais diversos setores de política pública e a sociedade.”

“Nosso arcabouço institucional existe e é um dos melhores do país [Plano estratégico de recursos hídricos, Lei estadual de recursos hídricos].”

“A SEDUC tem um grupo com o DETRAN para transporte escolar. Existem outros, alguns inclusive designados em portaria.”

“O Ceará talvez seja o único estado do Brasil que tem o Comitê de Bacia Hidrográfica e Conselho Estadual de Recursos Hídricos, com a participação ativa das universidades, FIEC, Federação da Agricultura, CAGECE, dentre outros, com o olhar do usuário e do poder local, associado ao poder estadual e federal.”

Fonte: Entrevistas individuais em profundidade

167

● APESAR DOS AVANÇOS RECENTES, FOI RESSALTADA A NECESSIDADE DE MAIOR INTEGRAÇÃO E ARTICULAÇÃO INTRAGOVERNAMENTAL

- Foi relatada a existência de áreas de sombra e de falta de sinergia entre algumas setoriais, devido a problemas de coordenação e comunicação
- Mesmo consideradas exaustivas, as reuniões do MAPP são percebidas como um momento de troca e de alinhamento intragovernamental

“Acredito que uma maior integração dentro do estado seja um bom ponto a ser melhorado e que merece atenção. Muitas vezes estamos trabalhando em projetos semelhantes sem saber que outra área está trabalhando na mesma coisa, isso é um grande desperdício de tempo, esforço e recurso.”

“Não há uma institucionalização dessa comunicação, só sabemos do que um faz quando ele começa a falar na reunião de MAPP.”

Fonte: Entrevistas individuais em profundidade

168

● NECESSIDADE DE FORTALECER OS INSTRUMENTOS DE TRANSPARÊNCIA E DE CONTROLE SOCIAL E DE ENVOLVER, CADA VEZ MAIS, A SOCIEDADE NA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

- Foi ressaltada a necessidade de engajar a sociedade, inclusive com apoio das novas tecnologias de informação e comunicação, visando alinhar expectativas e garantir contribuição efetiva no processo de formulação e implementação de políticas e programas

“É fundamental uma grande articulação entre as políticas públicas e sociedade. Como fazer com que a sociedade contribua?”

“O modelo de gestão pública ocidental faz com que você tenha que atender a vontade de muitos. Visando diminuir essa tensão, o caminho é envolver a sociedade e estabelecer limites até onde você pode chegar. A partir daí você tem condições de estruturar um planejamento e contratuar metas.”

“Você tem países que fazem, por meio da internet, referendos para aproximar as expectativas da população com as entregas possíveis. Hoje a grande frustração da população é que ela tem expectativa ‘lá em cima’ e se frustra porque não consegue enxergar que as entregas do governante. Precisamos aproximar a expectativa da população à realidade do governo. Precisamos estabelecer um compartilhamento de decisões. É o desafio que temos dentro da democracia com restrição.”

Fonte: Entrevistas individuais em profundidade

169

METODOLOGIA DE PESQUISA

Para orientar a realização das entrevistas, foi elaborado um roteiro contendo questões relacionadas à gestão para resultados (GpR). Essas questões foram baseadas nos princípios e dimensões identificados e devidamente detalhados no benchmarking de práticas de GpR, sendo eles: i) visão estratégica e escolha de prioridades; ii) monitoramento e avaliação sistemáticos; iii) gestão e desenvolvimento de pessoas e iv) governança orientada para resultados. O roteiro utilizado se encontra no anexo deste documento.

As entrevistas foram do tipo semiestruturadas, porque o roteiro foi utilizado apenas como guia visando explorar os temas relacionados à GpR. Sendo assim, houve espaço para adaptação do roteiro conforme o desenrolar da entrevista, já que o conhecimento de cada entrevistado era diverso e porque se intencionava criar condições para a emergência de fatos novos, não previstos inicialmente.

Todas as entrevistas foram gravadas, com garantia de confidencialidade quanto à autoria das opiniões. Por isso, ao se transcrever as declarações, buscou-se evitar que as mesmas permitissem a identificação do entrevistado, mediante ocultação de nomes, cargos, ou menções muito específicas. Isto foi feito tomando-se o cuidado para não comprometer o conteúdo.

Após a transcrição das entrevistas, foi realizada uma análise do conteúdo. As informações coletadas foram agrupadas em torno de conceitos (categorias) relacionados aos princípios e dimensões de GpR identificadas na primeira etapa do projeto.

RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS

1 **SEPLAG:** Hugo Figueirêdo

2 **Casa Civil:** Alexandre Lacerda Landim

3 **CGE:** Flávio Jucá

4 **PGE:** Juvêncio Vasconcelos Viana

5 **SESA:** Henrique Javi

6 **SEINFRA:** André Facó

7 **SRH:** Francisco José Coelho Teixeira

8 **SECITECE:** Inácio Arruda

9 **SEMA:** Artur Bruno

10 **SDE:** Nicolle Barbosa Alcântara

11 **SSPDS:** Delci Carlos Teixeira

12 **SRI:** Nelson Martins

13 **SEDUC:** Armando Amorim Simões

171

ROTEIRO DE ENTREVISTA UTILIZADO (1/2)

As questões a seguir devem ser utilizadas como base para avaliar o modelo de gestão para resultados atualmente em vigor no Governo do Estado do Ceará. A entrevista deve iniciar com a apresentação pessoal, explicação do objetivo do projeto e contextualização das entrevistas dentro do escopo do projeto.

- O que o Sr.(a) entende por Gestão para Resultados GPR?
- Considerando os últimos 10 anos, como o Sr.(a) avalia os resultados (entregas e transformações) alcançados pelo Governo do Estado?
- Como o Sr.(a) avalia o desempenho do Governo nos últimos anos? Quais foram os principais avanços? Quais são os desafios ainda a serem superados?
- Considerar as seguintes dimensões:
- **Definição de prioridades estratégicas:**
 - Mecanismos de orientação estratégica de curto, médio e longo prazos;
 - Adequação e utilização do PPA;
 - Aderência dos instrumentos às necessidades reais e carências da população; e
 - Envolvimento de atores não-governamentais no processo.
- **Monitoramento e apoio à execução estratégica:**
 - Pontos positivos e negativos na execução e monitoramento de resultados e de impactos estratégicos e da carteira de projetos; e
 - Fatores críticos que não podem deixar de estar expressamente presentes no modelo de monitoramento.

172

- **Gestão e desenvolvimento de pessoas:**
 - Seleção, formação e alocação estratégica de pessoas, incluindo a definição de papéis, responsabilidades e perfis;
 - Avaliação, formação continuada e gestão do desenvolvimento das pessoas para melhoria da Gestão para Resultados;
 - Incentivos financeiros e não financeiros: (promoção, remuneração, desenvolvimento) associados à adoção de práticas de GPR e alcance de resultados; e
 - Cultura para resultados e atitude proativa.
- **Governança e tomada de decisão:**
 - Processo decisório e construção de consensos entre secretarias e instâncias decisórias;
 - Formas de articulação e integração entre secretarias, órgãos públicos, outros poderes (Legislativo, Judiciário) e níveis de governo (federal, municipal) para a execução dos projetos e ações do Governo; e
 - Mecanismos de transparência, participação e colaboração da sociedade no processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas do Governo.
- Quais devem ser as prioridades estratégicas para que o Governo consiga entregar mais e melhores resultados (até o final do mandato)? Qual é a sua visão de um modelo ideal de gestão para resultados?



INTRODUÇÃO



O PRESENTE ANEXO CONSOLIDA A ANÁLISE DOS GRUPOS FOCAIS REALIZADA EM JANEIRO DE 2016. A PESQUISA COMPÕE UMA DAS ATIVIDADES PREVISTAS NA ETAPA II DENTRO DO PROGRAMA DE TRABALHO DE **FORTALECIMENTO DO MODELO DE GESTÃO PÚBLICA PARA RESULTADOS (GpR) NO ESTADO DO CEARÁ**, QUE COMPREENDE SEIS ETAPAS INTERLIGADAS, INDO DESTES O LEVANTAMENTO DE EXPERIÊNCIAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS ATÉ A ELABORAÇÃO DE TERMO DE REFERÊNCIA PARA AVALIAÇÃO FUTURA DO MODELO E DO FUNCIONAMENTO DA 2ª GERAÇÃO DA GpR.

ESTE É UM MÉTODO DE PESQUISA QUALITATIVA NO QUAL SÃO CONSTITUÍDOS GRUPOS COMPOSTOS POR ESPECIALISTAS E INDIVÍDUOS QUALIFICADOS QUE SÃO ENTREVISTADOS EM UM FORMATO DE DISCUSSÃO EM GRUPO, ABERTO E FLEXÍVEL. SUA FINALIDADE É DESENVOLVER, AVALIAR E SINTETIZAR OS PONTOS DE VISTA DO GRUPO SOBRE UMA QUESTÃO EM PARTICULAR. NESTE CASO PARTICULAR, A PESQUISA TEVE COMO OBJETIVO OBTER INFORMAÇÕES SOBRE O DESEMPENHO RECENTE DA GpR NO CEARÁ, SEUS PRINCIPAIS AVANÇOS E DESAFIOS A SEREM SUPERADOS, CONSIDERANDO A PLURALIDADE DAS IDEIAS E PERCEPÇÕES DOS PARTICIPANTES.

OS TRÊS GRUPOS FOCAIS FORAM REALIZADAS NOS DIAS 27/01 E 28/01 DE 2016. CADA GRUPO REUNIU APROXIMADAMENTE 10 PARTICIPANTES E FOI MODERADO POR UM ESPECIALISTA DA MACROPLAN, COM ROTEIRO SEMIESTRUTURADO PREVIAMENTE DEFINIDO E VALIDADO. A INDICAÇÃO DOS PARTICIPANTES E A COMPOSIÇÃO DOS GRUPOS FOI FEITA PELA SEPLAG. O PRESENTE DOCUMENTO TRAZ UMA ANÁLISE QUALITATIVA DAS PERCEPÇÕES DOS RESPONDENTES COM RELAÇÃO ÀS QUATRO DIMENSÕES DA GpR, NOTADAMENTE (I) VISÃO ESTRATÉGICA E ESCOLHA DE PRIORIDADES, (II) MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO SISTEMÁTICO (III) GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS E (IV) GOVERNANÇA ORIENTADA PARA RESULTADOS.

ALÉM DISSO, CADA PARTICIPANTE TEVE TAMBÉM A OPORTUNIDADE DE EXPRESSAR SUA VISÃO DE UM “MODELO IDEAL” DE GpR E SUAS RECOMENDAÇÕES PARA A CONCEPÇÃO DE UM NOVO MODELO DE GpR.

175

SUMÁRIO DO RELATÓRIO



	RESUMO EXECUTIVO
	PERCEPÇÃO GERAL DOS PARTICIPANTES DOS GRUPOS DE FOCO SOBRE A GESTÃO PARA RESULTADOS
DIMENSÃO 1 ●	VISÃO ESTRATÉGICA E ESCOLHA DE PRIORIDADES
DIMENSÃO 2 ●	MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO SISTEMÁTICOS
DIMENSÃO 3 ●	GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS
DIMENSÃO 4 ●	GOVERNANÇA PARA RESULTADOS
	RECOMENDAÇÕES DOS PARTICIPANTES PARA CONCEPÇÃO DE UM NOVO MODELO DE GpR
	NOTA METODOLÓGICA E TEMAS INVESTIGADOS
	LISTA DE PARTICIPANTES

176



RESUMO EXECUTIVO

RESUMO EXECUTIVO

- ▶ A análise dos grupos focais revela elementos relevantes para avaliação e proposição de um novo modelo de Gestão para Resultados (GpR). De modo geral, a visão dos integrantes acerca de um “modelo ideal” de GpR guarda coerência com os principais elementos requeridos pelo estado da arte da administração pública, que vai desde a definição clara de prioridades com foco nas demandas da sociedade até o monitoramento e avaliação estratégica da ação governamental. Entretanto, a percepção geral dos integrantes dos grupos focais é a de que a GpR no estado do Ceará ainda carece de amadurecimento, havendo necessidade de um esforço do governo, e da SEPLAG em particular, na reconfiguração do modelo atualmente em curso. Dentre os principais pontos de atenção destacados pelos integrantes dos grupos focais, destacam-se:

I. VISÃO ESTRATÉGICA E ESCOLHA DE PRIORIDADES

- Embora não exista planejamento estratégico formal de longo prazo, o 7 Ceará é conhecido, pela unanimidade dos integrantes dos grupos focais, como um instrumento importante e valioso de direcionamento estratégico, com destaque para processo de construção compartilhada e organização em sete eixos estratégicos
- Cultura ainda incipiente de planejamento nas setoriais, além de baixo alinhamento na prática entre os instrumentos formais de planejamento, notadamente os 7 ceará, os planos setoriais e o PPA
- O PPA, apesar de ter sido elogiado pelo método participativo, é percebido por algumas setoriais como muito complexo, abrangente e burocrático, com dificuldades de ser assimilado. Além disso, a falta de previsibilidade de recursos e o surgimento de estratégias emergentes trazem dificuldades adicionais para o planejamento de médio prazo
- Elevado número de projetos MAPP e fragmentação da carteira, com dispersão de esforços e reduzida sinergia entre as setoriais
- A maioria dos integrantes dos grupos focais apontou a necessidade de aprimorar a definição de métricas de desempenho, uma vez que no modelo existem dificuldades na definição e dimensionamento das metas e há baixo alinhamento entre as ações empreendidas e as metas que foram estipuladas nas setoriais

II. MONITORAMENTO, GESTÃO INTENSIVA E AVALIAÇÃO

- Apesar de terem destacado uma dinâmica efetiva de monitoramento no passado, foram apontadas Carências no modelo atual, havendo elevada diversidade entre as setoriais, com enfoques distintos e diversos níveis de maturidade
- O modelo atual foi descrito como sendo centralizador e com enfoque na execução orçamentário-financeira, causando sobrecarga do primeiro escalão e, em alguns casos, atrasos e a devolução de recursos
- No que diz respeito ao detalhamento dos projetos, em alguns casos não houve o devido detalhamento (definição de resultados, objetivos, ações, marcos críticos, plano de riscos), causando atrasos e aumentando os custos com demanda recorrente por aditivos
- Foi enfatizada a importância de Casa Civil e SEPLAG atuarem de maneira alinhada no processo de monitoramento
- Foram feitas recomendações para o aprimoramento da sistemática de monitoramento e avaliação, dentre as quais merecem destaque:
 - Reuniões de MAPP com maior frequência e munidas de preparação prévia
 - Maior autonomia financeira para os Secretários na execução de seus respectivos projetos, sem envolver o Governador na tomada de decisão no nível tático-operacional
 - Maior integração entre as setoriais de modo a otimizar a atuação conjunta
 - Realização das reuniões MAPP por eixo estratégico com base no 7 Cearás
 - Realização das reuniões MAPP por secretaria

179

II. GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS

- Em algumas setoriais, o efetivo de servidores é percebido como sendo insuficiente para fazer frente à demanda existente. Além disso, níveis elevados de terceirização, alta rotatividade e a aposentadoria de um número significativo de servidores configuram como agravantes à condição atual
- Foi indicada a necessidade de aprimorar a oferta de capacitação que seja aderente aos anseios e necessidades das diversas categorias profissionais
- Na percepção dos grupos, existe a necessidade de alinhar os cursos ofertados pela EGP às reais necessidades das setoriais, além de cursos presenciais e menos EAD
- Os grupos ressaltaram o baixo grau de institucionalização e de uniformização de práticas de gestão de pessoas, além de queixas recorrentes quanto à defasagem dos salários e ausência de um plano de carreira, com forte impacto na desmotivação dos servidores
- Foi indicada a necessidade de rever os modelos de incentivos financeiros associados ao alcance de resultados, de modo a reduzir a subjetividade na avaliação de desempenho

II. GOVERNANÇA

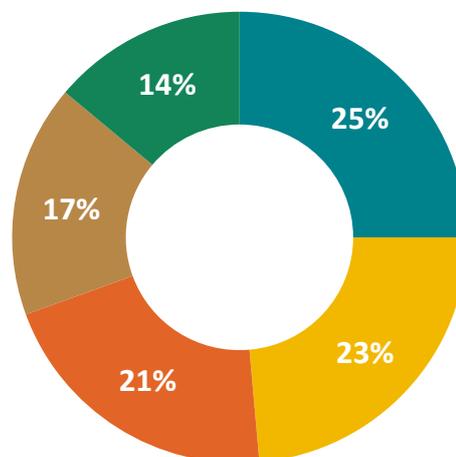
- Foi ressaltada a necessidade de maior alinhamento e integração entre as setoriais, além da importância de avançar na institucionalização da articulação intragovernamental
- Os grupos também indicaram a necessidade de dar maior transparência às ações do governo, além de fortalecer a participação da sociedade

180

● **AS PRIORIDADES PARA MELHORIA DOS MÉTODOS DE GPR ELENCADAS PELOS GRUPOS SÃO:**

1. **Governança (25%):** aprimorar a articulação e a ação integrada entre as setoriais
2. **Visão estratégica e definição de prioridades (23%):** aprimorar o modelo de planejamento de médio e longo prazos no nível governamental e setorial
3. **Gestão e desenvolvimento de pessoas (21%):** aprimorar o modelo atual de Gestão de Pessoas, com foco em capacitação, valorização e reposição dos quadros
4. **Monitoramento e gestão estratégica (17%):** redesenhar o atual modelo de monitoramento
5. **Comunicação interna e externa (14%):** fortalecer o modelo de comunicação externa - com a sociedade - e interna com as setoriais

Prioridades a serem aprimoradas no modelo atual de GpR



- Governança e tomada de decisão
- Visão estratégica e definição de prioridades
- Gestão e desenvolvimento de pessoas
- Monitoramento e gestão estratégica
- Comunicação interna e externa



PERCEPÇÃO GERAL DOS PARTICIPANTES DOS GRUPOS DE FOCO SOBRE A GESTÃO PARA RESULTADOS

DIMENSÃO 1: VISÃO ESTRATÉGICA E DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES

...● O GOVERNO CARECE DE UM PLANO ESTRATÉGICO DE LONGO PRAZO. ENTRETANTO, O PLANO DE GOVERNO “7 CEARÁS” FOI MUITO ELOGIADO PELOS INTEGRANTES DOS GRUPOS FOCAIS, COM DESTAQUE PARA O MÉTODO PARTICIPATIVO DE CONSTRUÇÃO E PARA SUA CONCEPÇÃO INTEGRADORA ATRAVÉS DE GRANDES ÁREAS DE RESULTADO

- Ausência de visão prospectiva, contribuído para uma gestão pautada pelas emergências do dia-a-dia
- Existe um amplo reconhecimento do esforço de envolver a sociedade no processo formulação dos 7 Cearás
- Foi ressaltada a tentativa de ensejar maior articulação e integração das diversas setoriais através da ação coordenada no âmbito dos eixos estratégicos desenhados no 7 Cearás
- Entretanto, os integrantes dos grupos focais foram unânimes em ressaltar as dificuldades no desdobramento dos 7 Cearás para o nível tático-operacional, devido a amplitude e o caráter genérico das orientações

“Não temos um plano de estado de curto, médio e longo prazo para se seguir.”

“O Governo não antecipa cenários e a gestão se faz baseada nas urgências.”

“As prioridades não estão bem definidas, apesar de conter algumas necessidades da população. São tantas informações e temas a serem trabalhados que resulta na perda de foco.”

“O 7 Cearás ficou bem elaborado e a forma como foi feito foi interessante por ter promovido a integração entre as setoriais, porém vejo muita dificuldade em priorizar ações tendo como base os 7 Cearás.”

“É difícil saber o que deve ser priorizado olhando para os 7 Cearás, pelo seu caráter muito amplo.”

“Os 7 Cearás é um bom direcionamento, mas não apresenta qual o caminho a ser seguido pelos atores e há um problema de comunicação para colocá-lo em prática, de descer do nível estratégico para os demais níveis.”

“O assunto dos 7 Cearás começou numa instância superior e não desceu para os níveis mais táticos e operacionais, ele não chegou na operação, no servidor.”

Fonte: Grupos Focais

185

DIMENSÃO 1: VISÃO ESTRATÉGICA E DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES

...● CULTURA AINDA INCIPIENTE DE PLANEJAMENTO NAS SETORIAIS, ALÉM DE BAIXO ALINHAMENTO ENTRE OS INSTRUMENTOS FORMAIS DE PLANEJAMENTO, NOTADAMENTE OS 7 CEARÁS, OS PLANOS SETORIAIS E O PPA

- A maioria das setoriais não possui estratégias setoriais de médio e longo prazos
- Existe uma orientação formal de elaborar o PPA com base nos 7 Cearás e nos planos setoriais, entretanto na prática isso nem sempre ocorre a contento

“Quantas secretarias fizeram planejamento estratégico esse ano para alinhar suas ações aos 7 Cearás? A grande maioria não fez.”

“O que falta é que os planejamentos estratégicos dos órgãos sejam mais conectados ao plano de governo.”

“Tem o PPA que tem que ser estruturado em programas com objetivos e iniciativas norteadas pelos 7 Cearás, mas na realidade isso não acontece.”

“Quando se vai ao nível setorial, não há um alinhamento com os 7 Cearás. Você perde muito quando você não tem essas prioridades estratégicas partindo do Governo”.

“Os 7 Cearás foi desdobrado para cada Secretaria e é aí onde começa o problema: O assunto dos 7 Cearás começou numa instância superior e não chega às setoriais”

Fonte: Grupos Focais

186

● O PPA, APESAR DE TER SIDO ELOGIADO PELO MÉTODO PARTICIPATIVO, TAMBÉM FOI ALVO DE CRÍTICAS

- O PPA foi percebido como muito complexo, abrangente e burocrático, com dificuldades de ser assimilado em algumas setoriais
- Outro ponto destacado foi a falta de alinhamento entre plano e orçamento, ou seja, a integração efetiva entre as prioridades do governo, o PPA e a LOA
- A falta de previsibilidade de recursos e o surgimento de estratégias emergentes dificultam a priorização e o planejamento de médio prazo

"A política participativa melhorou muito nos últimos anos, a exemplo do PPA."

"O PPA deveria ser menos burocratizado e mais simples e prático de ser compreendido, permitindo que o alinhamento aos planos setoriais seja mais fácil."

"Simplificar o PPA talvez seja a solução. Até o próprio governo tem que entender, a área fim tem que entender. Um secretário, por exemplo."

"Nunca o que é planejado é feito. A gente só coloca no papel e isso vai se esvaindo, todo o PPA são as mesmas coisas, as mesmas reclamações."

"O PPA é muito abrangente, dificulta a prioridade de ações."

"Fizemos o orçamento do PPA olhando para árvore de problema. Porém como priorizar sem saber o recurso que temos já que o orçamento é meramente simbólico."

"A priorização é muito do momento e das condições que o estado se encontra, por exemplo, a chegada da seca modifica as prioridades."

Fonte: Grupos Focais

187

● ELEVADO NÚMERO DE PROJETOS MAPP E FRAGMENTAÇÃO DA CARTEIRA, COM DISPERSÃO DE ESFORÇOS E REDUZIDA SINERGIA ENTRE AS SETORIAIS

- Coexistência de projetos de pequeno porte com projetos considerados estratégicos dificulta monitoramento
- Falta de visão única e compartilhada entre as setoriais sobre a carteira prioritária
- Fragmentação da carteira, além de sobreposição entre as setoriais e dispersão de esforços

"Temos 1.570 MAPPs. Logo, você não consegue monitorar."

"O Governador olha os projetos, vai alterando os recursos de um projeto e outro, e fala para a pessoa que controla a ata quais são os projetos, para que sejam anotadas as modificações e aquilo acaba se tornando prioridade."

"Não há uma visão homogênea e difundida sobre quais os projetos prioritários do governo."

"Existem sim prioridades do Governo, porém umas que demandam mais esforço e outras menos."

"Tem muita coisa desatualizada no MAPP, existem muitos fragmentos e isso precisa ser unificado."

"Você vê setorial atuando em uma coisa e outra setorial fazendo a mesma coisa em paralelo. Existe um sobreposição entre os projetos."

Fonte: Grupos Focais

188

...● **A MAIORIA DOS INTEGRANTES DOS GRUPOS FOCAIS APONTOU A NECESSIDADE DE APRIMORAR A DEFINIÇÃO DE MÉTRICAS DE DESEMPENHO, COM DESTAQUE PARA:**

- Dificuldades na definição e dimensionamento das metas
- Baixo alinhamento entre as ações empreendidas e as metas que foram estipuladas
- Nem sempre é possível atribuir uma relação de causa-feito na definição das métricas
- Aparente desconhecimento e *gap* entre as metas e a capacidade de execução

“Nossos indicadores sociais são muito fracos em relação a outros estados.”

“No Ceará Sustentável, por exemplo, nós não temos metas, somente um conjunto de intenções.”

“Se há uma campanha de vacinação, eu não estou nem sabendo se aquela ação está contribuindo para uma meta que vai repercutir num resultado finalístico.”

“A grande dificuldade que temos é no monitoramento e definição de resultados e indicadores.”

“Hoje eu não consigo definir as metas e indicadores.”

“As metas para mensurar o desempenho, muitas vezes, são mal dimensionadas. Muitas das metas são com base na quantidade e não na qualidade.”

“As metas traçadas são distantes da capacidade de execução.”

“A gente nem sabe direito quais são as metas. Concretamente não existe força para alcançar as metas.”

Fonte: Grupos Focais

189



DIMENSÃO 2: MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO SISTEMÁTICOS

● A DINÂMICA DE MONITORAMENTO ADOTADA NO PASSADO FOI CITADA COMO MAIS EFETIVA QUE A ATUAL

- Havia, no passado, uma metodologia efetiva de monitoramento, com fluxo adequado de informações, matriz de resultados, reuniões periódicas, escritórios de projetos nas setoriais, divulgação de resultados, processo de tomada de decisão visando antecipar problemas e oportunidades, participação ativa da alta gestão, dentre outros

“A informação fluía, do gestor do projeto, para o subcoordenador, verificando prazos, etc. e, em caso de não conformidade, uma vez por mês o secretário poderia ser acionado e logo em seguida, no relatório, eram divulgados os resultados.”

“As setoriais faziam conjuntamente com o escritório de projetos, onde era elaborada uma matriz de resultados estratégicos, que era fechada com o secretário e listavam-se os problemas, oportunidades, etc. Acho que dava uma boa visão à equipe e permitia a antecipar problemas. O escritório de projetos da SDA existe, mas não mais atua em parceria com a SEPLAG.”

“Antes, as setoriais faziam o acompanhamento e existia uma matriz para isso. A partir daí era discutido com o secretário, com suporte da unidade de projetos o que permitia antecipar problemas.”

Fonte: Grupos Focais

191

● CARÊNCIA DE UMA METODOLOGIA PADRONIZADA DE MONITORAMENTO DA ESTRATÉGIA VOLTADA PARA RESULTADOS

- Aparente sobreposição de esforços, com modelos de monitoramento concorrentes
- Necessidade de implantar nas setoriais uma abordagem-padrão de monitoramento da estratégia voltada para o alcance de resultados: isso envolve o monitoramento dos compromissos definidos no âmbito do 7 Cearás, o monitoramento dos resultados estratégicos (indicadores e metas) do PPA e o monitoramento da carteira de projetos

“O acompanhamento está confuso. Existe um para os compromissos dos 7 Cearás e outro dos nossos projetos.”

“Existem vários objetos de monitoramento. Existe o monitoramento de resultado e o monitoramento de projetos e isso não pode ser separado.”

“Não sei o que está dentro da GpRWeb. Por dedução deve ser algo para acompanhar os compromissos do Governo.”

“Em termos de ferramenta nós estamos muito bem, porém as pessoas que gerenciam os projetos não têm uma metodologia e acompanhamento. Falta unificação, padronização e metodologia padrão para os órgãos do Governo.”

“O governo tem que definir quem vai fazer o monitoramento e como. Temos o monitoramento do PPA, temos o monitoramento de projetos com a SEPLAG e Casa Civil. Temos que monitorar os compromissos dos 7 Cearás. A setorial tem que monitorar muitas coisas.”

Fonte: Grupos Focais

192

● DIVERSIDADE DE MODELOS DE MONITORAMENTO, COM ENFOQUES DISTINTOS E DIVERSOS NÍVEIS DE MATURIDADE

- Existem setoriais com planos estratégicos em vigor e que são acompanhados com base em método estruturado de monitoramento
- Por outro lado, existem setoriais sem modelo efetivo de monitoramento

“Definimos em 2007 um planejamento estratégico de quatro anos, com revisões quadrimestrais. No planejamento deste ano foi feito o cruzamento com os 7 Cearás e definimos os projetos. O acompanhamento é feito via MAPP e os demais fazemos com o auxílio de uma consultoria na ADINS. Temos 63 projetos ativos. Nossa matriz foi feita por meio do BSC.”

“Aqui existem as avaliações dos resultados setoriais e temos uma reunião a cada quatro meses, de monitoramento.”

“Fazemos uma reunião com o Secretário, sendo previamente discutida com a secretaria-executiva para ver o desempenho do MAPP (execução física e financeira).”

“A ‘Mensagem do Governador’ é uma espécie de acompanhamento dos 7 Cearás, porém é muito superficial, um balanço bem simples.”

Fonte: Grupos Focais

193

● O MODELO DE MONITORAMENTO ATUAL CONTRIBUI PARA A CENTRALIZAÇÃO E TEM ENFOQUE EXCESSIVO NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA

- Modelo centralizador com sobrecarga do primeiro escalão, causando atrasos e a devolução de recursos
- Predominância de uma visão orçamentário-financeira em detrimento de uma abordagem mais voltada para a execução física e o alcance de resultados

“Às vezes se perde um convênio por que não foi feito o ajuste solicitado, pois o Governador não tem tempo para avaliar tudo.”

“O MAPP é somente um controle financeiro.”

“O Governador pode tirar ou diminuir recursos de um MAPP sem conseguir enxergar o resultado dessas ações. O enfoque é financeiro.”

“O foco do MAPP é para ajustar o percentual de execução financeira.”

“Não existe no Estado um modelo que permita enxergar os impactos das ações na sociedade.”

“É comum ter, por exemplo, um projeto MAPP de R\$ 100 milhões e o Governador decidir alocar esse recurso em outro projeto ou iniciativa.”

“Temos 1.570 MAPPs. Logo, você não consegue monitorar e acaba focando nas maiores secretarias esquecendo as demais.”

“O que mensura nosso resultado é a execução financeira. A exemplo de obras: A execução física está muito distante da realidade.”

Fonte: Grupos Focais

194

...● **EM ALGUNS CASOS, PROJETOS FORAM ESTRUTURADOS SEM O DEVIDO DETALHAMENTO, COM REPERCUSSÃO NEGATIVA NA EXECUÇÃO, CAUSANDO ATRASOS E AUMENTANDO OS CUSTOS COM DEMANDA RECORRENTE POR ADITIVOS**

- Dificuldades no processo de estruturação de projetos, ou seja, na definição de resultados, objetivos, ações, marcos críticos, plano de riscos, etc.
- Ausência de avaliação de impacto *ex-post*

“Não temos uma EAP do projeto, não se identificam os marcos críticos.”

“Tentamos resolver nossa incompetência de não conseguir executar adequadamente os projetos e pedindo mais dinheiro por meio de aditivos.”

“Hoje não é feita a gestão de risco. Não se pode conceber um projeto sem a gestão de riscos.”

“Executamos os programas em determinadas áreas, porém não fazemos uma pesquisa antes, para entender as necessidades, e nem uma avaliação após, para saber se houve algum impacto para a sociedade. Isso não existe.”

...● **PACTUAÇÃO, RESPONSABILIZAÇÃO E COBRANÇA**

- O desenvolvimento de lideranças, a responsabilização, pactuação e a cobrança por resultados constituem, na visão dos grupos focais, elementos importantes para um modelo efetivo de monitoramento

...● **DESALINHAMENTO ENTRE A CASA CIVIL E A SEPLAG NO PROCESSO DE MONITORAMENTO**

- O monitoramento, coordenado pela Casa Civil e pela SEPLAG, carece de um método mais alinhado, criando dificuldades nas setoriais

...● **UNIFICAÇÃO DOS SISTEMAS DE TI**

- Necessidade de unificar os sistemas de TI visando melhorar o monitoramento de projetos nas setoriais

“Quando começou a existir a cobrança de órgãos internos e externos os resultados começaram a aparecer.”

“Não temos a preocupação em criar líderes que se responsabilizem pelos resultados.”

“Na segurança pública, o secretário está à frente cobrando resultados, pactuando metas, etc. O comitê gestor se reúne mensalmente.”

“O monitoramento era mais presente na SEPLAG, agora a Casa Civil também tem um olhar para isso, porém o método não é o mesmo. Se houvesse um alinhamento melhor entre a SEPLAG e Casa Civil seria melhor.”

“Não existe uma plataforma única para ser utilizada por todos, que seja atrelada ao MAPP para monitorar as ações. Uma pessoa faz no paprel, outra no excel, etc.”

“Quando houver um sistema único para trabalharmos, conseguiremos monitorar de uma forma ideal.”

● SUGESTÕES DE MELHORIA PARA MELHORAR A ATUAL SISTEMÁTICA DE MONITORAMENTO:

- Reuniões de MAPP com maior frequência e munidas de preparação prévia
- Maior autonomia financeira para os Secretários na execução de seus respectivos projetos, sem envolver o Governador na tomada de decisão no nível tático-operacional
- Maior integração entre as setoriais de modo a otimizar a atuação conjunta
- Realização das reuniões MAPP por eixo estratégico com base no 7 Ceará
- Realização das reuniões MAPP por secretaria
- Aprimoramento do acompanhamento da execução física dos projetos

“Acredito que pela maturidade do MAPP, deveria já ter sido dada uma outra dinâmica para ele, semelhante ao COGERF, por exemplo, que são mais frequentes.”

“Se o grupo trabalhasse de forma integrada e tivesse um direcionamento previamente à reunião com o Governador, poderia ser muito melhor.”

“Poderia ser dada mais autonomia financeira para os secretários, pois como as reuniões são muito “espaçadas” é comum esperar até seis meses para aprovar um projeto.”

“Organizar o MAPP de acordo com os 7 Ceará. Fazer uma reunião por Ceará.”

“Reunir-se com as secretarias individualmente.”

“Existir uma auditoria para os projetos, sobretudo no quesito físico.”

Fonte: Grupos Focais

197



DIMENSÃO 3: GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS

...● **EM ALGUMAS SETORIAIS, O EFETIVO DE SERVIDORES FOI PERCEBIDO COMO SENDO INSUFICIENTE PARA FAZER FRENTE À DEMANDA EXISTENTE. ALÉM DISSO, NÍVEIS ELEVADOS DE TERCEIRIZAÇÃO, ALTA ROTATIVIDADE E A APOSENTADORIA DE UM NÚMERO SIGNIFICATIVO DE SERVIDORES CONFIGURAM COMO AGRAVANTES À CONDIÇÃO ATUAL**

- Algumas setoriais ressaltaram a falta de quadros suficientes
- Além do mais, foi relatado elevado nível de colaboradores terceirizados
- Outro aspecto que preocupa é a alta rotatividade em algumas setoriais, com impacto negativo na gestão do conhecimento
- Por fim, foram apontados problemas decorrentes da aposentadoria de um número expressivo de servidores

“Nós não temos quadro de funcionários. Chegamos a ter 200 funcionários e depois passou a ter 15 e agora 10.”

“O estado começa a utilizar artifícios para contratar gente. Um técnico de informática é contratado para desempenhar uma função completamente diferente.”

“Não temos quadro. Cerca de 90% dos profissionais são terceirizados. Logo, é natural que a cada 4 anos exista uma perda de conhecimento muito grande.”

“Faltam pessoas, a rotatividade é alta, não há gestão do conhecimento. Com isso o funcionamento é prejudicado.”

“Existem órgãos que vão fechar por que todo mundo vai se aposentar.”

Fonte: Grupos Focais

199

...● **NECESSIDADE DE APRIMORAR A OFERTA DE CAPACITAÇÃO**

- Ausência de um plano de capacitação aderente aos anseios e necessidades das diversas categorias profissionais
- Difusão insuficiente de práticas e cultura de gestão de pessoas nas setoriais, impactando negativamente no desenvolvimento das equipes
- Necessidade de alinhar os cursos ofertados pela EGP às reais necessidades das setoriais
- Críticas quanto à modalidade de ensino à distância atualmente em uso pela EGP em substituição aos cursos presenciais

“É muito difícil conseguir alcançar resultados quando a equipe não está capacitada. Existem pessoas que, embora bem-intencionadas, não possuem o conhecimento específico para operar os sistemas do governo.”

“A capacitação é ineficaz, não tem plano de capacitação voltado para o desenvolvimento das categorias profissionais.”

“Não existe uma definição conjunta entre gestor e subordinado sobre o que deve ser melhorado e qual o plano que vai ser feito para o problema ser sanado, com suporte da EGP.”

“A EGP proporciona cursos pontuais, muito específicos e que estão desalinhados com as necessidades das áreas. Eu gostaria de ter um curso mais abrangente na minha área. Não tem um programa de formação contínua.”

“Cortar cursos presenciais, aumentar EAD com cursos de baixa relevância, cortar participação em congressos, etc. dificulta o desenvolvimento.”

¹ Vale ressaltar, entretanto, que de acordo com o Decreto 30.098, de 22/02/2010, a EGP tem a missão de ofertar cursos em gestão pública nas áreas-meio, não cabendo a ela ofertar cursos específicos para as áreas finalísticas.

Fonte: Grupos Focais

200

● BAIXO GRAU DE INSTITUCIONALIZAÇÃO E DE UNIFORMIZAÇÃO DE PRÁTICAS DE GESTÃO DE PESSOAS, ALÉM DE QUEIXAS RECORRENTES QUANTO À DEFASAGEM DOS SALÁRIOS E A AUSÊNCIA DE PLANO DE CARREIRA

- Coexistência de setoriais com níveis avançados na gestão de pessoas com setoriais desprovidas
- Ausência de um plano de cargos, carreira e remuneração para o Estado
- Queixas frequentes referentes a baixa remuneração, com forte impacto na desmotivação dos servidores

“A gestão de pessoas no Estado não existe. Ela não é institucionalizada.”

“Algumas secretarias têm PCCR e outras não, no nosso caso precisamos realizar um concurso público.”

“Iremos levantar as necessidades de competências dos servidores e elaborar uma matriz, indicando qual a real necessidade da secretaria.”

“A insatisfação dos servidores e a vergonha que é os salários é alarmante. Existem servidores de carreira que ganham menos de 2 mil reais, com muitos anos de experiência.”

“Muitos departamentos de RH não olham para o problema dos salários e planos de carreira dos servidores. Tudo isso desmotiva e não temos instrumentos para motivar os servidores.”

“Baixos salários fazem com que também os novos servidores passem pouco tempo em nossa secretaria. Algumas secretarias têm bons salários e outras não, apesar dos papéis não mudarem substancialmente entre uma secretaria e outra.”

Fonte: Grupos Focais

201

● MODELOS DE INCENTIVOS FINANCEIROS ASSOCIADOS AO ALCANCE DE RESULTADOS*

- Alguns modelos de incentivos carecem de metas e são prejudicados pela subjetividade na avaliação de desempenho
- Preocupação com possível desgaste da relação entre chefe e subordinado faz com que, em algumas setoriais, os servidores sejam invariavelmente avaliados com a nota máxima, possibilitando assim o repasse da remuneração variável integral
- Remuneração variável passa a ser, em muitos casos, um complemento fixo ao salário-base, o que faz com que perca sua função motivacional
- Necessidade de elaborar mecanismos de incentivo não-financeiros

“Temos um sistema de incentivos associado ao desempenho, porém hoje eu não consigo definir as metas e indicadores. O modelo foi distorcido. Quem é um bom profissional e quem é um profissional mediano, ambos são avaliados da mesma forma.”

“Na avaliação subjetiva é que os chefes, normalmente, avaliam com a pontuação máxima por não quererem se desgastar, etc. Hoje eu sou chefe e amanhã eu posso ser subordinado de quem eu avaliei.”

“O problema se deu quando o gestor se deu conta que isso afetava o salário dos subordinados e passou a pontuar os subordinados no máximo.”

“A gratificação muda muito. Na minha secretaria, o maior salário é R\$ 2.900.”

“Aqui o modelo atual não funciona, pois não reconhece, não diferencia aqueles que tem uma performance melhor.”

“É impossível você dizer para uma pessoa que tem um salário ‘fixo’ há mais de 4 anos que esse salário de agora em diante será variável. É necessário avançar também em formas não-financeiras de incentivo.”

Fonte: Grupos Focais

202



DIMENSÃO 4: GOVERNANÇA PARA RESULTADOS

DIMENSÃO 4: GOVERNANÇA

ALINHAMENTO E INTEGRAÇÃO INTRAGOVERNAMENTAL

- Alinhamento e integração ainda incipiente, apesar dos eixos estratégicos desenhados no 7 Cearás
- Falta de sinergia entre algumas setoriais, devido a problemas de articulação e de comunicação
- Articulação bem-sucedida em setoriais com baixa rotatividade
- Oportunidade de aproveitamento mais efetivo pela rede de planejamento das informações captadas pela ouvidoria

“A estratégia morre na cabeça das pessoas que participaram do processo de construção do 7 Cearás, pois isso não é repassado para os outros atores.”

“Todo processo de alinhamento da estrutura não foi devidamente compreendido pelas demais setoriais.”

“Para as secretarias que mudam pouco de profissionais a interação é mais fácil e flui melhor. A discussão entre os núcleos que existem nas secretarias, as discussões se dão no âmbito de processos, mas nem sempre em torno dos projetos intersetoriais.”

“Acho que existe uma articulação, existem núcleos que se articulam bem. Os núcleos das secretarias na área meio articulam bem, uma vez que são secretarias com baixa rotatividade, havendo continuidade.”

“As ouvidorias não se relacionam com as Adins, para alimentar o planejamento do órgão e dar o feedback de como se destaca uma determinada política. Em 2015, tivemos quase 70 mil demandas na ouvidoria.”

● **IMPORTÂNCIA DE INSTITUCIONALIZAR A ARTICULAÇÃO INTRAGOVERNAMENTAL**

- Importância de se trabalhar em rede, em alusão aos eixos estratégicos desenhados no 7 Ceará
- Necessidade de institucionalizar a interação entre as secretarias
- Política de resíduos sólidos foi citada como exemplo de integração entre as setoriais

“Em nível de Governo, é interessante que se tenha como os 7 Ceará como uma referência, pois lá é possível perceber a interação entre as secretarias”

“Não é institucionalizado. Fazemos a integração entre as secretarias, em reuniões extraordinárias, por exemplo: Na participação de uma reunião de comitê, as secretarias marcam os encontros informalmente.”

“Muitas vezes a interação para o desenvolvimento de programas fica extraoficial, o que não gera o impacto esperado”

“Quando as secretarias se sentam juntas para fazer o trabalho dá certo. O que precisa é uma normatização disso, que isso passe a ser regra”

“A política de resíduos sólidos onde todas as secretarias tinham uma ação dentro da política. Esse modelo de intersectorialidade foi muito bom e hoje nós fazemos essa interação. ”

Fonte: Grupos Focais

205

● **TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE**

- Aprimoramento da relação entre governo e atores não-governamentais, principalmente no que diz respeito à definição de prioridades setoriais e regionais

“Existe um projeto de fortalecimento da participação do cidadão, já no intuito de melhorar o contato com a sociedade.”

“Não conseguimos nos comunicar e nos relacionar bem com a sociedade, porém existem diversos esforços que visam preencher essas lacunas.”

“A política participativa melhorou muito nos últimos anos, a exemplo do PPA, porém ainda tem que ser muito aprimorado. Na verdade, nas visitas que foram realizadas nas diversas regiões, apenas foram ‘impostas’ as necessidades.”

“No eixo turismo o que foi definido como prioritário foram as ações que já vinham sendo feitas, deveria ter havido a participação de outros atores.”

Fonte: Grupos Focais

206



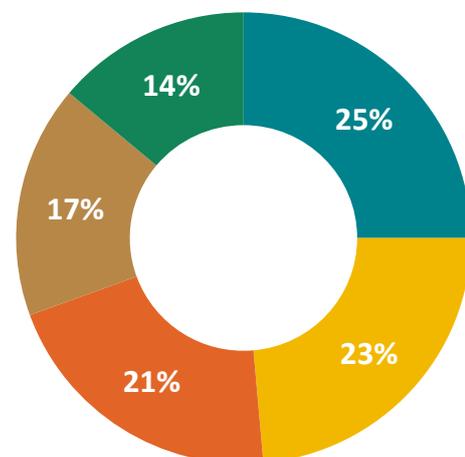
RECOMENDAÇÕES DOS PARTICIPANTES PARA CONCEPÇÃO DE UM NOVO MODELO DE GPR

RESUMO EXECUTIVO (CONT.)

• DENTRE AS PRIORIDADES QUE FORAM ELENCADAS PELOS GRUPOS FOCAIS MERECEM DESTAQUE:

- 1. Governança (25%):** aprimorar a articulação e a ação integrada entre as setoriais
- 2. Visão estratégica e definição de prioridades (23%):** aprimorar o modelo de planejamento de médio e longo prazos no nível governamental e setorial
- 3. Gestão e desenvolvimento de pessoas (21%):** aprimorar o modelo atual, com foco em capacitação, valorização e reposição dos quadros
- 4. Monitoramento e gestão estratégica (17%):** redesenhar o atual modelo de monitoramento
- 5. Comunicação interna e externa (14%):** fortalecer o modelo de comunicação com a sociedade e internamente com as setoriais

Prioridades a serem aprimoradas no modelo atual de GpR



- Governança e tomada de decisão
- Visão estratégica e definição de prioridades
- Gestão e desenvolvimento de pessoas
- Monitoramento e gestão estratégica
- Comunicação interna e externa

METODOLOGIA DE PESQUISA (1/3)

A REALIZAÇÃO DE GRUPOS FOCAIS CONSTITUI UM MÉTODO DE PESQUISA QUALITATIVA NO QUAL SÃO CONSTITUÍDOS GRUPOS COMPOSTOS POR ESPECIALISTAS E INDIVÍDUOS QUALIFICADOS QUE SÃO ENTREVISTADOS EM UM FORMATO DE DISCUSSÃO EM GRUPO, ABERTO E FLEXÍVEL. COM ORIGEM NA SOCIOLOGIA, É AMPLAMENTE UTILIZADO NA ÁREA DE *MARKETING*. SUA FINALIDADE É DESENVOLVER, AVALIAR E SINTETIZAR OS PONTOS DE VISTA DO GRUPO SOBRE QUESTÕES ESPECÍFICAS. NESTE CASO PARTICULAR, A PESQUISA TEVE COMO OBJETIVO OBTER INFORMAÇÕES SOBRE O DESEMPENHO RECENTE DA GPR NO CEARÁ, SEUS PRINCIPAIS AVANÇOS E DESAFIOS A SEREM SUPERADOS, CONSIDERANDO A PLURALIDADE DAS IDEIAS E PERCEPÇÕES DOS PARTICIPANTES.

A REALIZAÇÃO DE GRUPOS FOCAIS É INDICADA QUANDO HÁ LIMITAÇÃO DE RECURSOS E DE TEMPO QUE IMPEDEM A REALIZAÇÃO DE UM GRANDE NÚMERO DE ENTREVISTAS INDIVIDUAIS. SUA REALIZAÇÃO É INDICADA TAMBÉM QUANDO É POSSÍVEL IDENTIFICAR UM NÚMERO DE INDIVÍDUOS QUE PARTICIPAM DE UM MESMO SUBGRUPO (FUNCIONAL, ETC.), SENDO DESEJÁVEL COLETAR AS VISÕES DE DIVERSAS PESSOAS DESTE SUBGRUPO A RESPEITO DE UMA MESMA QUESTÃO. RECOMENDA-SE GRUPOS FOCAIS QUANDO É PERCEBIDO QUE A INTERAÇÃO ENTRE OS PARTICIPANTES TEM POTENCIAL DE GERAR MELHORES *INSIGHTS* DO QUE A ENTREVISTA REALIZADA COM CADA UM DELES INDIVIDUALMENTE.

GRUPOS FOCAIS NÃO SÃO INDICADOS QUANDO É POSSÍVEL PERCEBER QUE O TÓPICO DO ESTUDO NÃO SUSCITARÁ UMA DISCUSSÃO COLABORATIVA E ATIVA DOS PARTICIPANTES E QUANDO OS TEMAS SÃO CONSIDERADOS DEMASIADAMENTE DELICADOS OU SENSÍVEIS, PODENDO HAVER RELUTÂNCIA DOS ENTREVISTADOS EM DISCUTIR ESTAS QUESTÕES ABERTAMENTE EM PÚBLICO. TAMPOUCO SÃO RECOMENDADOS QUANDO HÁ INTERESSE DO PESQUISADOR EM MAPEAR EM PROFUNDIDADE A VISÃO DETALHADA DE CADA UM DOS ENTREVISTADOS A RESPEITO DE UMA MESMA QUESTÃO.

209

METODOLOGIA DE PESQUISA(2/3)

DADO O PAPEL DE MODERADOR DO PESQUISADOR E A NATUREZA MAIS FLEXÍVEL DO MÉTODO, UMA QUANTIDADE MENOR DE DETALHES DA INTERAÇÃO PODEM SER PLANEJADOS COM ANTECEDÊNCIA. NO ENTANTO, AINDA ASSIM SE FAZ RELEVANTE TRABALHAR PREVIAMENTE SOBRE OS SEGUINTE PONTOS:

- **A QUESTÃO:** SELECIONAR O “PROBLEMA” OU A QUESTÃO A SER INVESTIGADA
- **OS PARTICIPANTES:** ELABORAÇÃO DO PERFIL E SELEÇÃO DOS ENTREVISTADOS
- **LOCAL:** DEFINIÇÃO DO LOCAL DA ENTREVISTA. USUALMENTE AS REUNIÕES SÃO FEITAS EM LOCAIS QUE PERMITAM QUE TODOS OS PARTICIPANTES ESTEJAM SENTADOS EM CÍRCULO, DE MODO A ENCORAJAR A INTERAÇÃO. O GRUPO FOCAL PODE OCORRER EM UMA SALA ESPECIAL, MAS NÃO HÁ OBRIGATORIEDADE (SALA DE ESPELHO, POR MEIO DO QUAL OS OBSERVADORES ASSISTEM AO GRUPO)
- **ROTEIRO:** OBTER UMA LISTA COM TÓPICOS DE DISCUSSÃO RELACIONADOS AO OBJETIVO DA ENTREVISTA. ESTE ROTEIRO DEVE SER PACTUADO ENTRE AS PARTES (CONSULTORIA E CLIENTE) E DEVERÁ GUIAR A DISCUSSÃO DO GRUPO

210

O OBJETIVO DO GRUPO FOCAL DEVE SER A DISCUSSÃO OBJETIVA MODERADA, PELO MEIO DA QUAL UM DETERMINADO TÓPICO RELACIONADO AO TEMA DE INTERESSE É INTRODUZIDO A UM GRUPO DE RESPONDENTES DE UMA MANEIRA NÃO-ESTRUTURADA E NATURAL, VISANDO A COLETA E A INTERPRETAÇÃO DE EXPECTATIVAS E PERCEPÇÕES. PARA TANTO, O SEU PROCESSO DE EXECUÇÃO DEVE SEGUIR A SEGUINTE LÓGICA:

- **INÍCIO:** O MODERADOR DEVE INICIAR A DISCUSSÃO ESTABELECIDO AS REGRAS BÁSICAS, TAIS COMO: PEDIR QUE APENAS UMA PESSOA FALE POR VEZ, AUSÊNCIA DE CONVERSAS PARALELAS, A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO DE TODOS, ETC. APÓS A APRESENTAÇÃO INDIVIDUAL DE CADA UM DOS PARTICIPANTES E DO MODERADOR, O MESMO DEVE INICIAR AS DISCUSSÕES AO INTRODUZIR O PRIMEIRO TÓPICO DE INTERESSE.
- **DURANTE A ENTREVISTA:** A PARTIR DE ENTÃO, A PARTICIPAÇÃO DO MODERADOR DEVE SE LIMITAR ÀS SITUAÇÕES ESTRITAMENTE NECESSÁRIAS, BUSCANDO SUSCITAR A DISCUSSÃO OU MANTER O FOCO NO TEMA DE INTERESSE. O FOCO DO ENTREVISTADOR DEVE ESTAR MENOS SOBRE A COLETA DE OPINIÕES E MAIS SOBRE O CONTEXTO E AS EXPERIÊNCIAS ESPECÍFICAS DAS PESSOAS COM RELAÇÃO A UM MESMO TEMA. AS PESSOAS TENDEM A SER MAIS RELUTANTES A CONFRONTAREM AS OPINIÕES UMAS DAS OUTRAS E MAIS ABERTAS A CONTRIBUÍREM COM HISTÓRIAS E EXPERIÊNCIAS CONTRADITÓRIAS.
- **FECHAMENTO E ANÁLISE:** AO FINAL, DEVEM SER ENUMERADAS AS IDEIAS PRINCIPAIS QUE EMERGIRAM DA DISCUSSÃO, DEVENDO AS MESMAS SEREM VALIDADAS COM OS INTEGRANTES DO GRUPO. IMPORTANTE QUE A ANÁLISE DOS RESULTADOS OBTIDOS DEVE TER COMO UNIDADE DE REFERÊNCIA OS GRUPOS EM SI E NÃO SEUS PARTICIPANTES INDIVIDUALMENTE.

DOYLE, J. K. Introduction to Interviewing Techniques. Paper prepared for the Interdisciplinary and Global Studies Division, Worcester Polytechnic Institute. May, 2004.
MORGAN, D.L. Focus Groups as Qualitative Research. Newbury Park, CA: Sage. 1988.

211

TEMAS INVESTIGADOS

- **Definição de prioridades estratégicas** (mecanismos de orientação estratégica de curto, médio e longo prazos; adequação e utilização do PPA; aderência dos instrumentos às necessidades reais e carências da população; envolvimento de atores não-governamentais no processo)
- **Monitoramento e apoio à execução estratégica** (pontos positivos e negativos na execução e monitoramento de resultados e de impactos estratégicos e da carteira de projetos; fatores críticos que não podem deixar de estar expressamente presentes no modelo de monitoramento)
- **Gestão e desenvolvimento de pessoas** (seleção, formação e alocação estratégica de pessoas, incluindo a definição de papéis, responsabilidades e perfis; avaliação, formação continuada e gestão do desenvolvimento das pessoas para melhoria da GpR; incentivos financeiros e não financeiros associados à adoção de práticas de GpR e alcance de resultados; cultura para resultados e atitude proativa)
- **Governança e tomada de decisão** (processo decisório e construção de consensos entre secretarias e instâncias decisórias; formas de articulação e integração entre secretarias, órgãos públicos, outros poderes (Legislativo, Judiciário) e níveis de governo (federal, municipal) para a execução dos projetos e ações do Governo; mecanismos de transparência, participação e colaboração da sociedade no processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas do Governo)

212

LISTAS DE PRESENÇA

GRUPO FOCAL 1



GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ



Macroplan®
Planejamento, Estratégias & Gestão

ÓRGÃO	NOME	FUNÇÃO
SDA	Ilo Cavalcante	Gerente de Aquisições / UGP
SEFAZ	Sandra Machado	Coordenadora Administrativa Fazendária
SEMA	Maria Cavalcante	Secretária Executiva
CAGECE	Adriana Gonçalves	Gerente de Planejamento
CGD	Maria Jussara Cavalcante	Articuladora
SEPLAG	Fátima Falcão	Assessora
ADINS	José Henrique Moreira	Assessor
SECULT	Isabel Almeida	Coordenadora dos Pontos de Cultura
GABGOV	Lucia Castro	Coordenadora ADINS
CGE	Ítalo Brígido	Coordenador de Fomento ao Controle Social

213

LISTAS DE PRESENÇA

GRUPO FOCAL 2



GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ



Macroplan®
Planejamento, Estratégias & Gestão

ÓRGÃO	NOME	FUNÇÃO
VICEGOV	Catulo Hansen	Gestor de TI
VICEGOV	Hirley Ribiero	Analista de Sistemas de Negócio
SRH	Karine machado	Coordenadora ADINS
SEPLAG	Daniele Passos	Analista de Gestão Pública
SSPDS	Vanderlan Filho	Coordenador ADINS
SEPLAG	Everton Maciel	Analista de Gestão Pública
SECITECE	Tarcísio Filho	Técnico
SESA	Carlos Alcântara	Assessor Técnico
SEAPA	Antonio José Pinho	Engenheiro de Pesca
SEAPA	Hélio Bastos	Coordenador de Pecuária
SESPORTE	Liliane Benício	Técnico

214

LISTAS DE PRESENÇA

GRUPO FOCAL 3

ÓRGÃO	NOME	FUNÇÃO
CASA CIVIL	Ricardo Gusso	Coordenador de Projetos Especiais
SEJUS	Zilânea Gonçalves	Coordenadora ADINS
SPD	Aricélio Mendes	Coordenador ADINS
STDS	Robson Veras	Coordenador de Promoção do Trabalho
SEDUC	Andrea Rocha	Coordenadora de Protagonismo e Estudantil
EGP	Hebe Citó	Articuladora ADINS
SETUR	Valdo Mesquita	Coordeador
SCIDADES	Alceu Galvão	Coordenador de Saneamento
IPECE	Cristina Medeiros	Cordenadora da UGP / PforR

215



ANEXO 4.3: MODELO DE MONITORAMENTO E GESTÃO DE PROJETOS

INTRODUÇÃO



O PRESENTE ANEXO COMPÕE UMA DAS ATIVIDADES PREVISTAS NA ETAPA II DENTRO DO PROGRAMA DE TRABALHO DE **FORTALECIMENTO DO MODELO DE GESTÃO PÚBLICA PARA RESULTADOS (GPR) NO ESTADO DO CEARÁ**, QUE COMPREENDE SEIS ETAPAS INTERLIGADAS, INDO DESTES O LEVANTAMENTO DE EXPERIÊNCIAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS ATÉ A ELABORAÇÃO DE TERMO DE REFERÊNCIA PARA AVALIAÇÃO FUTURA DO MODELO E DO FUNCIONAMENTO DA 2ª GERAÇÃO DA GPR.

EM 2007, O GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ.¹ DO CEARÁ IMPLEMENTOU UMA ESTRUTURA DE PLANEJAMENTO, GERENCIAMENTO E MONITORAMENTO DOS PROJETOS, PASSANDO A CONTAR COM UMA METODOLOGIA ESTABELECIDADA DE GERENCIAMENTO E MONITORAMENTO DOS PROJETOS. A PRESENTE ANÁLISE FOI REALIZADA COM BASE EM MELHORES PRÁTICAS E METODOLOGIAS DE GESTÃO DE PROJETOS E NA EXPERIÊNCIA DA MACROPLAN EM PROJETOS COM GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS.

O PRIMEIRO PASSO FOI ANALISAR OS PRINCIPAIS MANUAIS PARA, EM SEGUIDA, CONFRONTÁ-LOS COM A PRÁTICA ATUAL DE GERENCIAMENTO E MONITORAMENTO DE PROJETOS DO GOVERNO DO CEARÁ, UTILIZANDO PARA ISSO O CONTEÚDO DE ENTREVISTAS REALIZADAS COM SERVIDORES DE DIVERSAS SECRETARIAS DO GOVERNO DO ESTADO

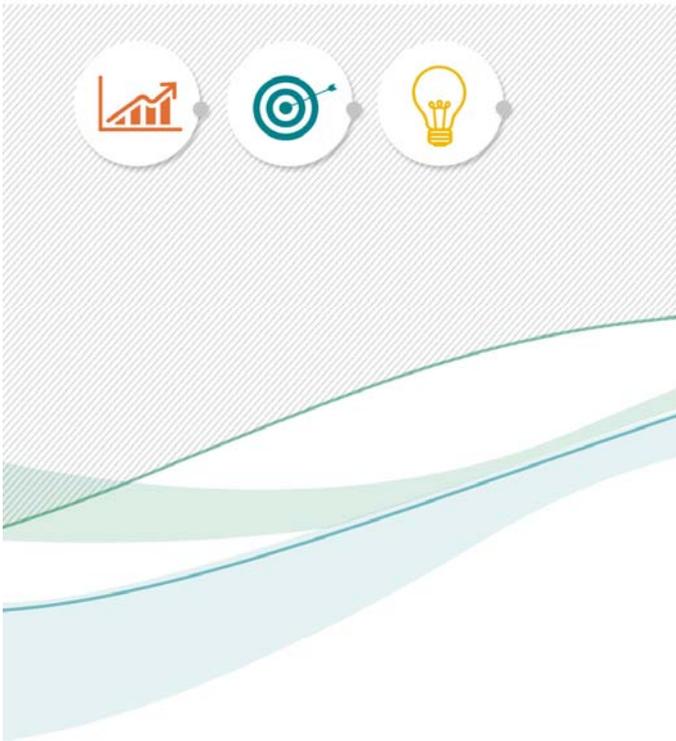
A ANÁLISE ABORDA OS CONCEITOS DE GERENCIAMENTO E MONITORAMENTO DE PROJETOS UTILIZADOS PELO GOVERNO DO ESTADO, O CICLO DE VIDA DOS PROJETOS, COMPREENDENDO AS FASES DE INICIAÇÃO, PLANEJAMENTO, PROGRAMAÇÃO, EXECUÇÃO E CONTROLE, ACOMPANHAMENTO E MONITORAMENTO E ENCERRAMENTO; ASSIM COMO A ARTICULAÇÃO ENTRE OS ÓRGÃOS DE GOVERNO E OS RITOS DE GESTÃO, ESPECIALMENTE AS REUNIÕES DE MONITORAMENTO.

¹ MANUAL DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS FINALÍSTICOS DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ; MAPP – MONITORAMENTO DE PROJETOS PRIORITÁRIOS DO GOVERNO DO ESTADO; ROTEIRO DE ACOMPANHAMENTO DE PROJETOS MAPP; GUIA DE IMPLANTAÇÃO DOS ESCRITÓRIOS DE MONITORAMENTO DE PROJETOS DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ; PRINCIPAIS EMPREENDIMENTOS (2007 – 2014).

SUMÁRIO



- I ● SÍNTESE EXECUTIVA
- II ● CONCEITO GERENCIAMENTO E MONITORAMENTO
- III ● ANÁLISE DAS CONCEITO DE PROJETO
- IV ● CICLO DE VIDA DOS PROJETOS
 - 4.1. Planejamento
 - 4.2. Iniciação
 - 4.3. Programação
 - 4.4. Execução
 - 4.5. Monitoramento e controle
 - 4.6. Finalização
- V ● SISTEMAS INFORMATIZADOS DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS



I. SÍNTESE EXECUTIVA

I. SÍNTESE EXECUTIVA (1/6)

1 AVANÇOS EXPRESSIVOS NAS PRÁTICAS E METODOLOGIAS DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS

No passado recente, o Governo do Estado do Ceará assumiu uma posição de destaque frente as demais unidades federativas, com patamar alto de execução de investimentos públicos nos últimos anos. Boa parte dos avanços alcançados pelo Ceará se deve às práticas e metodologias de planejamento, gerenciamento e monitoramento de projetos implantadas em setoriais específicas e coordenadas pela SEPLAG e Casa Civil. Vale ressaltar que esse arcabouço de práticas e de métodos está devidamente documentado e vem sendo continuamente aprimorado.

2 FRAGMENTAÇÃO DA CARTEIRA E ELEVADO NÚMERO DE PROJETOS, COM DISPERSÃO DE ESFORÇOS E PERDA DE EFICÁCIA

Apesar dos avanços recentes, foi constatado que o conceito de projeto é frágil e está desgastado, faltando uma definição clara e operacional. Um projeto de redução do índice de mortalidade infantil, por exemplo, precisa ser diferenciado de um projeto de aquisição de uma ambulância. Nos moldes atuais, baseado na premissa de que toda despesa discricionária constitui um projeto, é realizado o acompanhamento da execução orçamentário-financeira de modo indiscriminado, sem que seja possível hierarquizar as muitas ações do governo e distinguir claramente os projetos estruturantes, de elevada complexidade e com alto impacto sobre a qualidade de vida da população. A aplicação de um conceito mais adequado, assim como a segmentação e priorização da carteira, ajudariam a reduzir a elevada fragmentação da carteira.¹

I. SÍNTESE EXECUTIVA (2/6)

- Recomenda-se **resgatar o conceito de “projeto”**, em contraposição ao conceito de “atividade” ou “processo”, como sendo o conceito central para construir novamente uma diferenciação e uma hierarquia entre as muitas ações de governo. É importante que projeto constitua uma unidade de gestão, com objetivo claramente definido e coerente com as necessidades do cliente-alvo, resultados mensuráveis e desafiadores, conjunto de entregas necessárias e suficientes para se alcançar, em conjunto, os resultados almejados, dentre os demais elementos que juntos constituem um projeto.
- Sugere-se implementar um **processo estruturado de revisão da carteira de projetos estratégicos**. Para tanto, será preciso analisar detalhadamente a carteira de ações MAPP em execução, para em seguida segmentar as ações MAPP que constituem atividades, processos e Programas de Cooperação Federativa (PCF). Estes últimos deverão receber um tratamento diferenciado, uma vez que impactam no relacionamento do Executivo com o Legislativo Estadual. As ações MAPP remanescentes devem ser agrupadas em projetos mais robustos usando, inicialmente, os critérios de “sinergia” e “afinidade”. Essa carteira terá que ser analisada à luz das necessidades das setoriais e de governo. Ao identificar eventuais lacunas, será necessário robustecer projetos existentes e/ou delinear novos projetos, de modo a detalhar linha decisória, público-alvo, objetivo, resultados/metras, entregas prioritárias, marcos críticos de execução física, responsáveis, prazos, programação financeira e estrutura de governança. Essa lista de projetos deve ser novamente apresentada ao núcleo estratégico do governo. Em seguida, sugere-se aplicar um método estruturado de análise multicritério, visando identificar os projetos portadores de futuro que possuem efeito estruturante com impactos duradouros e significativos, seja em termos de mudanças de escala ou grandes saltos de qualidade.

221

I. SÍNTESE EXECUTIVA (4/6)

3 INSUFICIENTE ORIENTAÇÃO PARA RESULTADOS, COM FOCO DEMASIADO NA GESTÃO FINANCEIRA E NOS CONTROLES FORMAIS

O número elevado de projetos, de todos os tipos e tamanhos, tratados sem distinção, contribui para uma visão fragmentada da ação governamental. O atual modelo de monitoramento é percebido como sendo pouco resolutivo. A ênfase dada à negociação dos limites orçamentários tira o foco daquilo que mais importa: a execução física e os resultados gerados pelos projetos, prejudicando a visão antecipatória de problemas e restrições decorrentes da execução dos projetos.

- Recomenda-se **definir para os projetos objetivos e resultados passíveis de serem mensurados e monitorados**.¹ Isso permitirá dar maior ênfase aos resultados do projeto do que aos processos e à burocracia em todas as fases do ciclo de vida dos projetos. Permitirá, também, uma análise da efetividade da carteira, com vistas a aprimorar a qualidade dos projetos e evidenciar sua contribuição efetiva para a estratégia de governo.
- Recomenda-se **aprimorar o método de acompanhamento da execução física com base no monitoramento de marcos críticos**, ou seja, daqueles momentos mais relevantes do projeto que merecem destaque no cronograma e que precisam de um acompanhamento mais rigoroso das equipes, em caso de restrições tático-operacionais, e do alto escalão, em caso de restrições sistêmicas.

¹ O resultado é a transformação ou produto resultante da execução do projeto (Resultado = Transformação + Indicador + Meta + Prazo. Os resultados do projeto são os efeitos combinados da execução do conjunto de ações, e não a consequência isolada de uma ação específica do projeto.

222

I. SÍNTESE EXECUTIVA (5/6)

4 BAIXA EFETIVIDADE DO ATUAL MODELO DE MONITORAMENTO: DEMASIADA CENTRALIZAÇÃO DECISÓRIA, COM BAIXA RESPONSABILIZAÇÃO E SOBRECARGA DO NÚCLEO ESTRATÉGICO DO GOVERNO

O modelo atual obriga o alto escalão a se envolver demasiadamente com os detalhes operacionais da execução de projetos. Ao limitar a ação do gerente ao acompanhamento do progresso e o desempenho do projeto, retira-se responsabilidades do gerente e, por conseguinte, sua autonomia de decisão. Na prática, a análise e de tomada de decisão ficam concentradas no núcleo estratégico do governo, mesmo as análises e decisões que poderiam ser desempenhadas pelo próprio gerente, provavelmente com mais agilidade e adequabilidade por estar mais próximo da operação. Com isso, o modelo de monitoramento torna-se demasiadamente centralizado, além de moroso, pois problemas menores, que poderiam ser resolvidos adequadamente em alçadas inferiores de decisão, se acumulam à espera de uma decisão superior.

- Recomenda-se **fortalecer o papel do gerente de projeto para o exercício pleno desta função** em todas as fases e tarefas do ciclo de vida do projeto: planejamento, gerenciamento, monitoramento e avaliação.
- Sugere-se **pactuar os compromissos e resultados de cada projeto** entre o Governador, gerentes, linha decisória e demais *stakeholders* envolvidos.
- Recomenda-se **reorganizar as reuniões de monitoramento estratégico**, de modo a serem mais objetivas, organizadas por eixo estratégico e orientadas para tomada de decisão.

223

I. SÍNTESE EXECUTIVA (6/6)

- Aconselha-se **instalar uma equipe de assessoria para apoiar o processo decisório em seu mais alto nível**. O monitoramento estratégico de projetos se distingue do acompanhamento nos moldes como é realizado hoje, com foco exclusivo na liberação de limites orçamentários. Sob a nova conceituação, monitorar significa provocar as decisões que removem os obstáculos à execução programada. A equipe de assessoria e apoio ao gerenciamento precisa, além de instrumentalizar a cobrança de resultados, atuar em estreita cooperação com os gerentes de projetos, visando identificar soluções para os obstáculos encontrados e acionar os respectivos responsáveis ao longo de toda a linha decisória do governo com informações de qualidade, propositivas e, se possível, antecipatórias aos problemas, para, assim, agilizar a tomada de decisão.

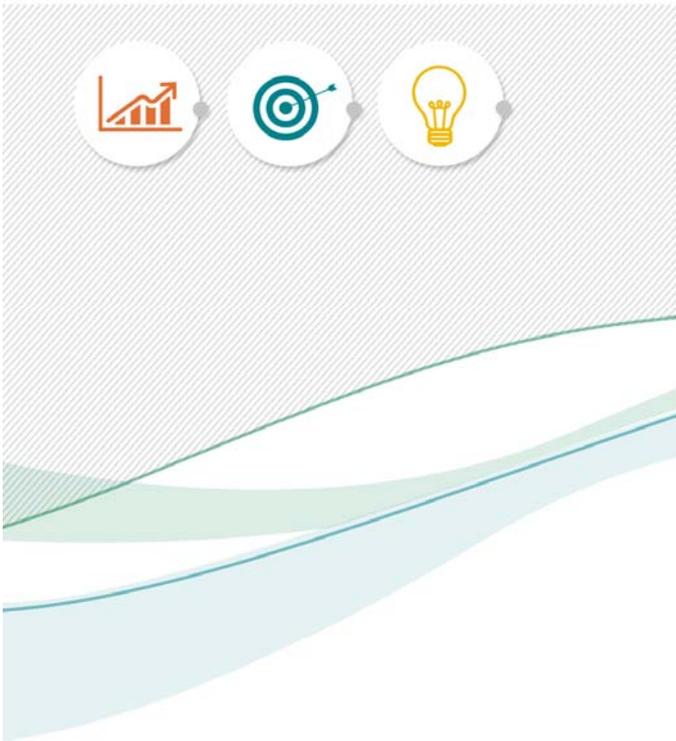
5 LIMITAÇÕES NOS SISTEMAS INFORMATIZADOS DE APOIO À GESTÃO DE PROJETOS¹

Idealmente, sistemas informatizados de apoio à gestão de projetos sucedem o modelo de gerenciamento e monitoramento. No Governo do estado do Ceará, entretanto, os sistemas informatizados, notadamente SIAF e WebMAPP, muitas vezes determinam os processos de gestão, com impactos negativos no funcionamento do modelo como um todo. Cabe avaliar a necessidade, por exemplo, de o Governador ter que autorizar manualmente 1.580 ações MAPP.

- Sugere-se aprimorar os sistemas existentes visando adapta-los ao novo modelo e simplificar o gerenciamento e monitoramento dos projetos, com base na integração, padronização e sistematização das informações, de modo a fornecer informações compactas e tempestivas que provoquem e agilizem a tomada de decisão.

224

¹ Este item não será abordado de maneira exaustiva uma vez que ainda será devidamente aprofundado no decorrer do projeto de fortalecimento do modelo de gestão pública para resultados (GPR) adotado pelo Governo do Estado do Ceará (P5 - Relatório com os requisitos ao desenvolvimento de ferramentas de suporte à aplicação da GPR e do modelo de incentivos).



II. CONCEITO DE GERENCIAMENTO E MONITORAMENTO

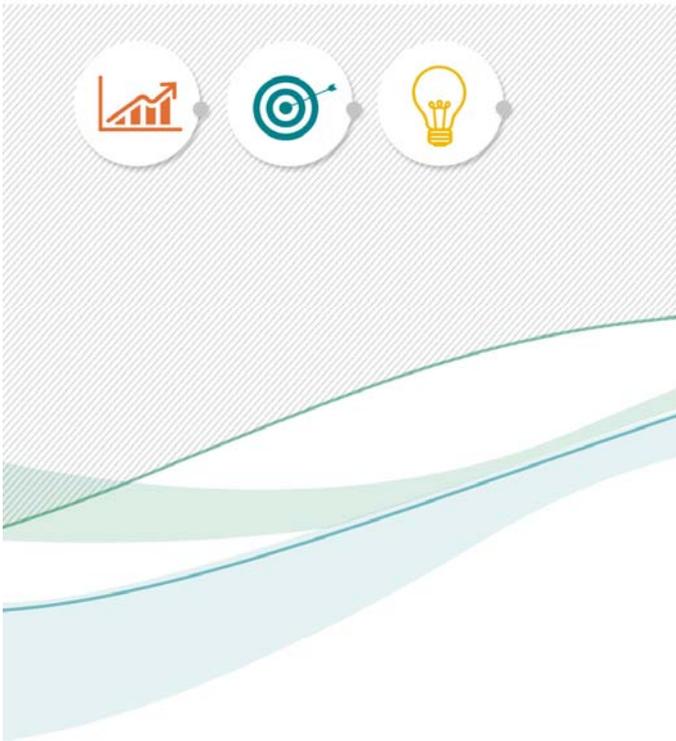
II. CONCEITO DE GERENCIAMENTO E MONITORAMENTO

O **gerenciamento de projetos** é a aplicação de conhecimentos, habilidades, ferramentas e técnicas às atividades de um projeto para atender aos seus requisitos. O termo gerenciamento é utilizado em sentido amplo, abrangendo as diversas fases ou processos pelos quais todos os projetos passam, como iniciação, planejamento, execução, monitoramento e controle e encerramento.¹ O Governo do Ceará utiliza, em alguns casos, o termo gerenciamento nesse sentido geral, porém mais frequentemente no sentido específico de “gerenciar a execução”.

O termo **monitoramento**, na literatura especializada de projetos, refere-se a um grupo de processos necessários para acompanhar, analisar e organizar o progresso e o desempenho do projeto, identificar as áreas onde é necessário mudar e iniciar essas mudanças. Assim, monitorar constitui um conjunto de processos, dentre os quais os mais importantes são acompanhar, analisar e tomar decisões.¹ O Governo do Ceará utiliza o termo monitoramento como sendo função não do gerente, cujo papel é somente acompanhar (ou seja, cumprir uma das etapas do processo de monitoramento), mas do escritório central de projetos e do Governador.

Ao limitar a ação do gerente do projeto ao acompanhamento do andamento e do desempenho do projeto, retira-se responsabilidades do gerente e, por conseguinte, sua autonomia de decisão. Na prática, os processos de análise e de tomada de decisão ficam concentrados nos escalões superiores, mesmo as análises e decisões que poderiam ser desempenhadas pelo próprio gerente, provavelmente com mais agilidade e adequabilidade por estar mais próximo da operação.

Uma das consequências desse tipo de prática pode ser a **morosidade na tomada de decisão**, pois problemas menores, que poderiam ser resolvidos adequadamente em alçadas inferiores de decisão, se acumulam à espera de uma decisão superior. O processo decisório de alto nível torna-se burocrático e operacional, quando poderia ser mais ágil e estratégico.



III. CONCEITO DE PROJETO

III. CONCEITO DE PROJETO

Na metodologia utilizada pelo Estado do Ceará, **não há uma definição clara e operacional do que é um projeto**, nem do que é um projeto finalístico, dando margem a interpretações diversas.¹ Segundo o manual do governo, um projeto se justifica se contribuir para resolver um problema, atender uma demanda da sociedade ou aproveitar uma oportunidade de negócio. Entretanto, demandas e oportunidades de complexidade e magnitude muito diferentes atendem a esse critério de justificativa. Uma rua com pouca iluminação é um problema de segurança pública, que gera uma demanda dos moradores daquela rua. Da mesma forma, o alto índice de homicídios no estado também é um problema de segurança pública, que gera uma demanda por parte dos moradores dos bairros mais afetados e da sociedade em geral.

Entre os dois problemas mencionados há diferenças inerentes de magnitude e complexidade, que se refletirão na solução dada a cada um deles: enquanto a pouca iluminação pode ser resolvida com a instalação de um ou mais postes de luz em uma rua, a redução dos índices de homicídios demandará um conjunto de iniciativas articuladas de atores governamentais e não-governamentais, mais custosas e de mais longo prazo para que uma solução seja possível.

A possibilidade de denominar essas duas soluções como projeto dá margem para que os gestores transformem em projeto as coisas mais simples e rotineiras da atividade governamental. O ideal é fazer essa diferenciação desde a origem, caso contrário corre-se o risco de transformar tudo o que o Governo faz em projeto. A tipificação de projetos em “estratégicos de Governo”, “estratégicos setoriais” e “complementares” (abordada em mais detalhes mais adiante), na prática, não contribuiu para mitigar esse problema.

O exemplo encontrado em um dos documentos metodológicos para a definição do objeto de um projeto exemplifica o caso: ao se deparar com um problema que possui uma magnitude e importância adequadas para um Governo de Estado, como a redução do índice de analfabetismo, a sugestão dada é escolher a opção mais viável entre capacitar professores, reformar escolas ou melhorar a merenda escolar. As opções não são necessariamente excludentes e o objetivo provavelmente só será atingido se todas as soluções citadas, e mais algumas, forem executadas. Ao pedir que o gestor escolha uma solução limitada e única para um problema complexo, fragmentam-se e multiplicam-se os projetos, que não possuirão uma unidade de gestão, apesar de poderem contribuir para a resolução de um mesmo problema.

III. CONCEITO DE PROJETO

Essa falta de definição clara e operacional do que é um projeto repercute na prática do governo com o monitoramento e controle. Inicialmente proposto como um modelo de monitoramento somente de projetos prioritários, com o decorrer dos anos passou-se a realizar o acompanhamento da execução orçamentária e financeira de todos os projetos, incluindo os que se referem ao custeio, sem aplicação de critérios que permitam distinguir claramente aqueles que são realmente estruturantes, de elevada complexidade e com alto impacto sobre a qualidade de vida da população.

Se tudo pode ser projeto, corre-se o risco de haver um controle excessivo sobre o trabalho das equipes, obrigando o alto escalão a se envolver demasiadamente com os detalhes da execução de cada tarefa.

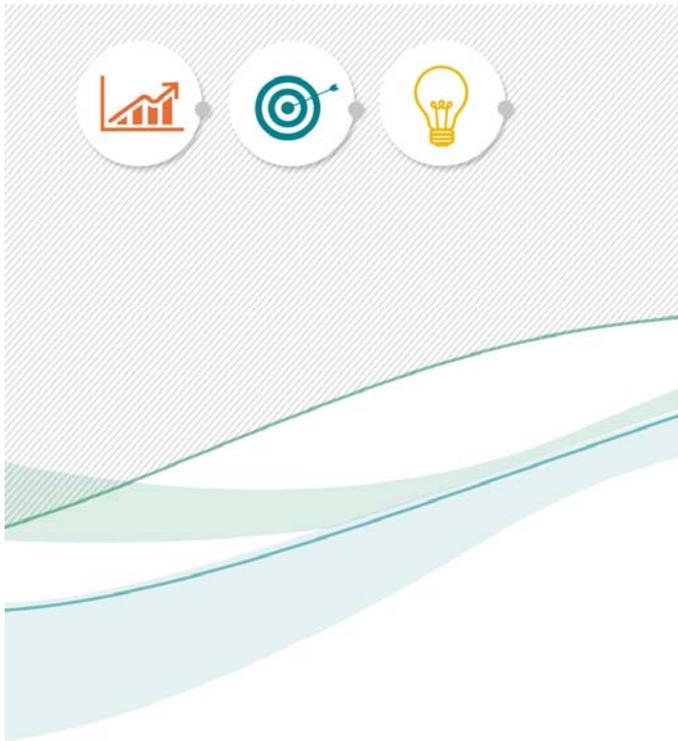
Uma das formas de sanar o problema foi a criação dos “empreendimentos”: agrupamentos de vários projetos menores e complementares vinculados a um projeto mais complexo. Entretanto, os “empreendimentos” são apenas uma forma de visualização diferenciada. Eles por si só não constituem uma unidade de gestão, com objetivo claramente definido e coerente com as reais necessidades do cliente-alvo, resultados mensuráveis e suficientemente desafiadores, conjunto de entregas necessárias e suficientes para se alcançar, em conjunto, os resultados almejados, dentre outros elementos que juntos constituem um projeto estruturador.

Além disso, muitos projetos são, na prática, “quebrados” em vários “projetos MAPP”, sem critérios definidos para isso. Em alguns casos, projetos de grande vulto, que exigiriam a criação de vários subprojetos (segundo a lógica atual), permanecem um só, enquanto outros que não precisariam ser desmembrados, são desmembrados em vários “projetos MAPP”. A ausência de critérios claros para isso torna o processo arbitrário e pouco transparente para os envolvidos.

III. CONCEITO DE PROJETO

A origem da distorção do conceito de projeto talvez possa ser explicada pela noção equivocada de que toda despesa discricionária constitui um projeto. Como se sabe, a despesa discricionária é aquela cuja execução pode ser suspensa a partir de uma decisão do gestor, ou seja, discricionariamente. Em outras palavras, ela só é gerada a partir da disponibilidade de recursos orçamentários, como por exemplo, a construção de escolas e unidades de saúde, a compra de novos equipamentos e a aquisição de veículos. Porém, entre as despesas discricionárias existem aquelas essenciais para a manutenção das ações já existentes do Governo, normalmente chamadas de “atividades” na estrutura programática.

Assim, ao chamar de projeto toda despesa discricionária, mistura-se o conceito de atividade com o de projeto, justamente a distinção básica inicial que precisa ser feita para possibilitar a diferenciação entre manutenção e investimento e a hierarquização entre as muitas ações do Governo.



IV. CICLO DE VIDA DOS PROJETOS

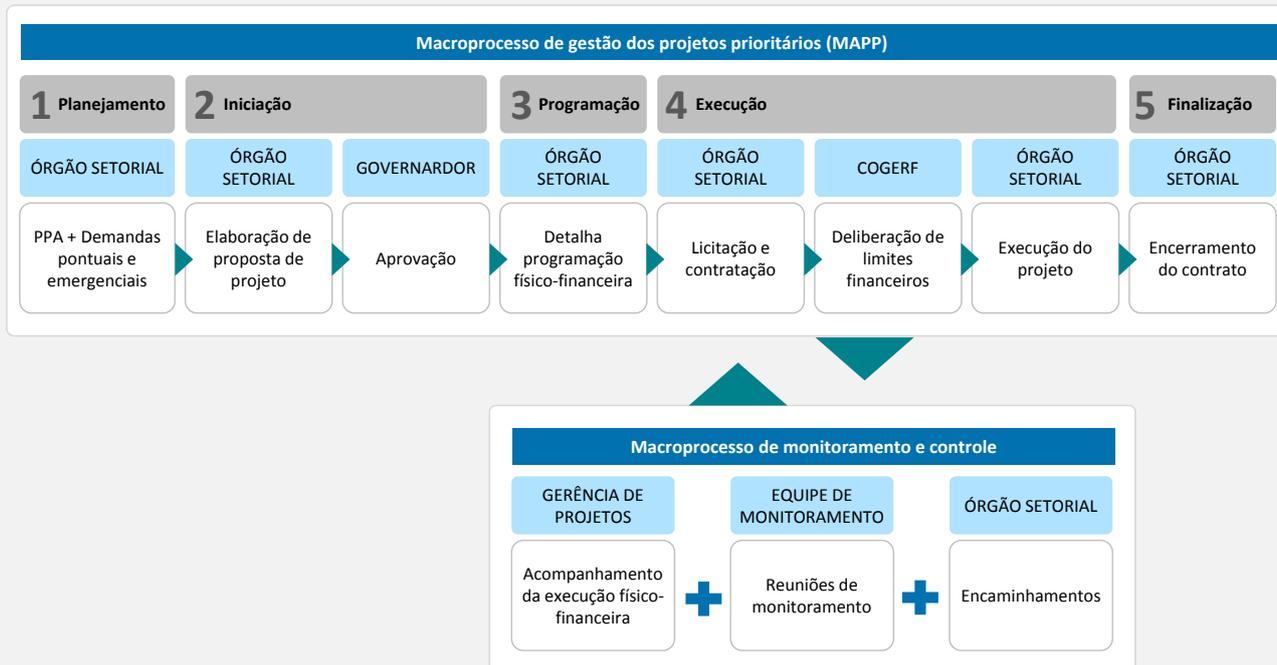
IV. CICLO DE VIDA DOS PROJETOS

Os documentos oficiais consultados trazem divergências quanto ao ciclo de vida a ser seguido pelos projetos. A diferença não seria tão significativa se fosse somente uma questão de nomenclatura e de número de fases. Entretanto, os processos a serem realizados em cada fase variam consideravelmente, a depender do documento consultado. A descrição mais detalhada conta com 53 processos, agrupados em 6 fases distintas. A mais simples contém a descrição do fluxo dos projetos MAPP, envolvendo 12 processos em 5 fases diferentes.¹

Na prática, o Governo utiliza o fluxo dos projetos MAPP como padrão, o que significa que muitos dos processos descritos pelo manual de gerenciamento de projetos não são realizados. Para efeito de análise realizada neste documento, é considerado o ciclo de vida dos projetos atualmente em uso, composto pelas fases de **planejamento, iniciação, programação, execução, monitoramento e controle e finalização**, buscando em todos os documentos os conteúdos pertinentes.

É feita uma descrição sumária de cada uma das fases. Em seguida, é realizada uma análise crítica com base no estado da arte nas práticas e metodologias de gestão de projetos e na experiência da Macroplan em projetos com governos estaduais e municipais.

IV. CICLO DE VIDA DOS PROJETOS



233

IV. CICLO DE VIDA DOS PROJETOS

PLANEJAMENTO

DESCRÇÃO SUMÁRIA

Os projetos são propostos a partir de uma etapa inicial de planejamento, que ocorre nos órgãos setoriais. Sua principal fonte de proposição é o PPA. Além do PPA, os projetos podem surgir de demandas pontuais e emergenciais. Eventualmente, podem ser desenvolvidos a partir de proposições com origem municipal e também através de Planos de Cooperação Federativa (PCF), tendo como proponente um dos 46 deputados estaduais que integram o Poder Legislativo Estadual. Há ainda a possibilidade de um determinado projeto ser incluído no processo a partir de oportunidades de financiamento específicas, quando estas acabam sendo disponibilizadas sem prévio planejamento.

ANÁLISE CRÍTICA

A execução de um projeto estruturante demanda, na maioria das vezes, a articulação e integração entre diferentes órgãos da estrutura de governo. Entretanto, o governo carece de uma visão de estado de longo prazo que garanta uma orientação única, sinérgica e integradora, o que acaba dificultando a colaboração entre órgãos que atuam sobre um mesmo tema. Isso favorece a fragmentação da carteira, já na fase inicial de planejamento, com elevado número de projetos pequenos e desintegrados.

234

IV. CICLO DE VIDA DOS PROJETOS

INICIAÇÃO

DESCRIÇÃO SUMÁRIA

Nesta fase ocorre a preparação do projeto e sua aprovação. Verifica-se que há certa diferenciação no nível de detalhamento das propostas. Algumas delas estão bem detalhadas, outras se assemelham mais à meras intenções de projeto, pois carecem de precisão no detalhamento de escopo, cronograma e custo. Foi observado que muitas das propostas de projeto não se caracterizam efetivamente como projetos, mas como ações ou etapas de um projeto de maior vulto. Isso gera uma fragmentação do processo e maior dificuldade no gerenciamento e monitoramento do projeto.

A aprovação das propostas é realizada pelo governador, com base nas informações inseridas em sistema informatizado e questionamentos que porventura ele faça ao órgão proponente. Contudo, não foi constatada a existência de uma instância anterior que realize uma pré-seleção das propostas que, ao cabo, serão analisadas pelo governador. Consequentemente, ele acaba se envolvendo na análise e aprovação direta até mesmo de projetos de pequeno porte, ou que não são considerados de prioridade estratégica para o Governo. Soma-se a isso o fato de que não se realiza uma análise da importância estratégica do projeto frente à carteira existente. Sugere-se, portanto, que o governador enfoque sobre os projetos estratégicos do estado e delegue a avaliação de projetos complementares e de pequeno porte à uma instância intermediária sob sua alçada direta.

Outro ponto importante observado é a aprovação de investimentos sem a avaliação de seu respectivo custo operacional. Isso aporta riscos à qualidade do serviço que será futuramente prestado, posto que o estado pode não comportar os custos da operação em seu orçamento futuro. Usualmente, a avaliação deste custo somente tem sido realizada na fase de finalização do projeto.

235

VI. CICLO DE VIDA DOS PROJETOS

INICIAÇÃO

ANÁLISE CRÍTICA

Toda fase de iniciação enfrenta um mesmo problema, que pode ser expresso da seguinte forma: qual o ponto ótimo de informações necessárias para a aprovação de um projeto nascente? Em outras palavras, quanta informação é preciso levantar sobre o projeto para uma tomada de decisão de qualidade? Em tese, quanto mais recursos empregados, mais informações terei para garantir a aprovação do projeto, mas isso tem um custo e toma tempo. Como a intenção não é planejar o projeto ainda, como equilibrar a quantidade e a qualidade de informações necessárias com o custo e o tempo para produzi-las?

A melhor forma de fazer isso é partir de uma necessidade estratégica: a existência de um projeto tem que ser baseada, em primeiro lugar, na sua relevância para o alcance de objetivos estratégicos previamente estabelecidos. Embora algumas secretarias possuam um plano de médio prazo, o estado não conta com um plano formal que contemple o horizonte de longo prazo, limitando, assim, sua capacidade de orientar e de integrar projetos e ações dos órgãos do estado, e que sirvam de embasamento político à proposição de projetos de médio e longo prazos, de modo a reduzir o impacto de interesses particulares e imediatistas.

Na prática, os projetos não são pensados como consequência direta de uma estratégia deliberada, mas de forma independente e, posteriormente, vinculados de alguma forma à estratégia existente. Isso não significa que projetos vinculados dessa maneira não sejam importantes ou pouco estratégicos de fato. Apesar da existência de planos de médio ou longo prazos em algumas setoriais, não há uma estratégia bem definida e comunicada para o governo como um todo, com base na qual as secretarias pudessem fazer o seu próprio planejamento e, em seguida, definir os projetos mais relevantes que contribuem para o alcance dos resultados estratégicos do governo.

236

VI. CICLO DE VIDA DOS PROJETOS

INICIAÇÃO

Pode ser que o projeto contribua para a estratégia, mas a análise para saber se o projeto é realmente a melhor alternativa para atingir a estratégia - ou se será necessário um conjunto de projetos articulados – acaba não sendo realizada. A matriz GPR, instrumento que procurava fazer justamente a ligação entre a estratégia e os projetos ou grandes produtos a serem entregues, acabou caindo em desuso.

A aprovação do Governador é necessária para todos os projetos. Ou seja, projetos com diferentes níveis de prioridade percorrem o mesmo processo de aprovação. Entretanto, na ausência de uma unidade estratégica superior que dê coerência à carteira de projetos e justificativa para a sua existência, o Governador poderá ter dificuldades em obter uma visão de conjunto dos diversos projetos que contribuem para a solução de um mesmo problema. Como consequência, pode não tomar a melhor decisão em termos de política pública.

Uma forma de minimizar a fragmentação é classificar os projetos de acordo com sua importância e impacto para o alcance dos resultados desejados. Classificações desse tipo ajudam o gestor a definir quais projetos serão monitorados de forma intensiva pela estrutura central. Auxiliam também na manutenção das prioridades. Os documentos analisados classificam os projetos do Governo do Ceará em três grupos diferentes:

- A. Estratégicos do Governo.** Considerados estruturantes, são fundamentais para consecução dos resultados do governo, alavancam a economia e/ou encaminham principais problemas sociais e requerem monitoramento e gerenciamento intensivo do Governo (Seplag, GabGov, CGE, PGE, Sefaz e Casa Civil), representando os grandes compromissos do Governo
- B. Estratégicos Setoriais.** Importantes para obtenção dos resultados setoriais, contribuem indiretamente para alcance dos resultados do governo e exigem gerenciamento intensivo da setorial responsável
- C. Complementares.** Viabilizam a complementação das metas setoriais, são necessários para o funcionamento da máquina do governo e tem menor custo e complexidade

237

VI. CICLO DE VIDA DOS PROJETOS

INICIAÇÃO

Na prática, os projetos são classificados, mas não há diferenciação na intensidade de monitoramento e na definição das alçadas de responsabilidade sobre o monitoramento dos projetos, o que equivale dizer que todos possuem a mesma importância, mesmo que isso não corresponda com a realidade de fato. Além disso, é o próprio Governador quem faz a classificação do projeto, sem nenhum tipo de análise prévia por parte de um escritório de monitoramento para que, com base em critérios previamente definidos, a decisão pudesse ser mais bem embasada.

Mesmo classificando os projetos de acordo com a tipologia estabelecida, é preciso diferenciar os projetos de acordo com essa classificação no que diz respeito ao processo de aprovação e à intensidade de monitoramento. O Governador deveria aprovar e monitorar aqueles projetos mais relevantes para os resultados de Governo, enquanto os demais seriam aprovados e monitorados por instâncias diferentes.

Quanto aos documentos utilizados nessa etapa, vale registrar dois pontos. O primeiro sobre a proposta de projeto, documento interno dos órgãos setoriais que dão origem ao “projeto MAPP”, que carece de padronização, variando enormemente conforme a secretaria e a complexidade dos projetos. O segundo diz respeito ao Termo de Abertura, indicado pela metodologia como documento final de registro das informações preliminares sobre o projeto na fase de iniciação. O documento contém elementos que poderiam ser deixados para a fase de programação, como por exemplo, as exclusões, as restrições e as premissas, entre outros. O nível de detalhamento desses documentos também varia muito de acordo com o órgão setorial responsável e a complexidade do projeto.

Além disso, não há uma diferenciação de hierarquia entre os elementos: questões como o nome dos produtos no PPA e o nome da ação orçamentária estão no mesmo plano dos objetivos do projeto. Essa hierarquização será abordada em seguida, ao tratarmos da fase de programação.

238

VI. CICLO DE VIDA DOS PROJETOS

PROGRAMAÇÃO

DESCRIBÇÃO SUMÁRIA

Caso aprovado, inicia-se a fase de programação, quando o projeto deve ser detalhado pelo órgão setorial, incluindo produtos e subprodutos previstos, revisando o cronograma e orçamento propostos e, finalmente, o projeto é vinculado ao respectivo contrato ou convênio. Com exceção dos projetos que são vinculados às instituições multilaterais e agências de desenvolvimento, parcerias público-privada, ou ainda projetos de grande porte financiados com recursos federais, foi observado que nesta etapa não são realizadas as análises de viabilidade técnica, econômica ou ambiental do projeto.

ANÁLISE CRÍTICA

As questões mais importantes para um bom planejamento de um projeto público finalístico não são abordadas ou não o são com a devida ênfase (público-alvo, objetivo, resultados, dentre outros).

O público-alvo, uma das definições mais importantes para o planejamento do projeto, é citado como um dos itens do detalhamento físico (escopo), sem o devido aprofundamento e ênfase que este elemento merece, considerando seu impacto nos demais elementos de planejamento, pois é a partir dele que se estabelecem os objetivos do projeto e é junto ao público-alvo que se medirão os resultados.

Os objetivos do projeto são descritos como sendo “benefícios para a sociedade”, o que faz com que praticamente qualquer projeto possa ser implementado. Ao se delimitar bem o público-alvo, é preciso pensar em objetivos que transformem de algum modo a vida deste público, e não de toda a sociedade. Somente indiretamente um projeto beneficia toda a sociedade, por definição um conjunto difuso e disperso de pessoas no território, com necessidades, demandas e objetivos heterogêneos e, não raro, conflitantes.

239

VI. CICLO DE VIDA DOS PROJETOS

PROGRAMAÇÃO

Não há indicação clara sobre o que seja um resultado do projeto, como descrevê-lo e como relacioná-lo com os objetivos e o público-alvo do projeto. Os resultados estão no mesmo item dos objetivos, misturando dois conceitos diferentes, ainda que intimamente correlacionados. O enfoque maior é no resultado do tipo “produto”, ou seja, o tipo de resultado que é a consequência direta da realização de uma ação. Por exemplo, o número de pessoas capacitadas é o resultado direto da realização de um projeto de treinamento de funcionários.

Conceitualmente, o resultado é a transformação ou produto/serviço resultante da execução do projeto, dentro de seu horizonte de tempo. A escolha dos resultados do projeto é obtida no processo de negociação com o cliente-alvo e os parceiros. Os resultados do projeto são os efeitos combinados da execução do conjunto de entregas, e não a consequência isolada de uma ação específica do projeto. Os resultados do tipo “transformação” podem ser também classificados em dois subtipos: os resultados finais que medem o impacto direto no cliente-alvo e representam ganhos finalísticos ou melhorias no desempenho da gestão interna. E os resultados intermediários, que medem uma transformação importante para o cliente-alvo, mas que, sozinho, não garante a transformação desejada. Via de regra, um conjunto sinérgico de resultados intermediários deverá levar a um resultado final (ver também exemplo no slide a seguir).

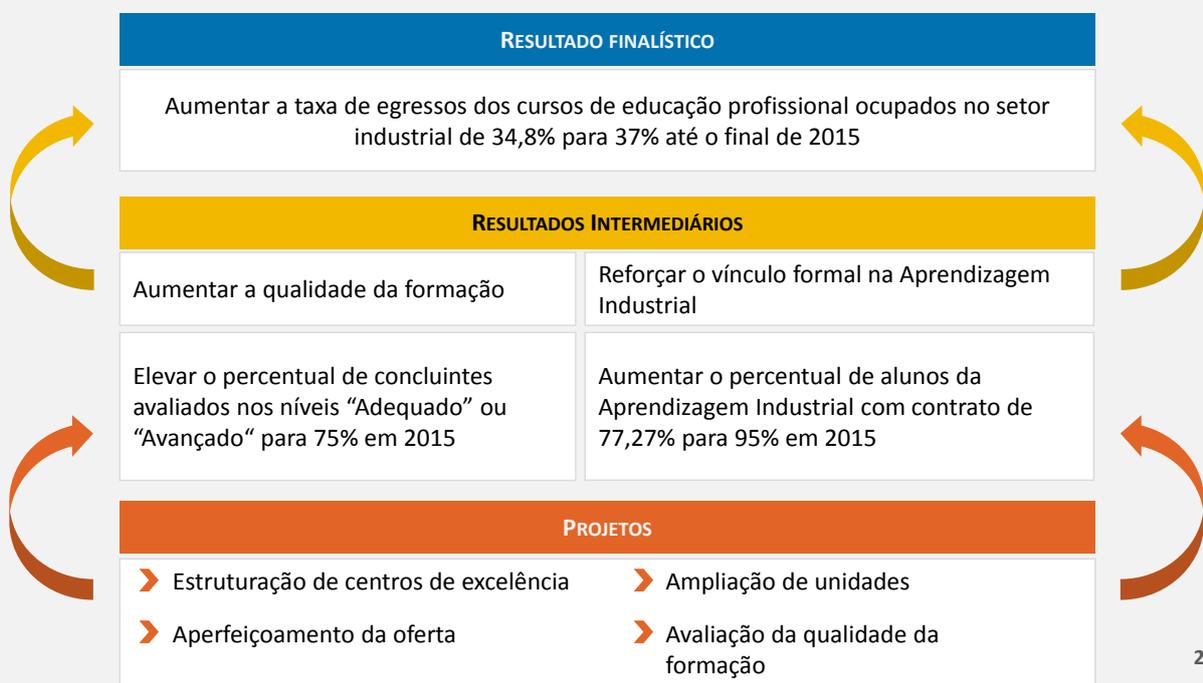
Na gestão para resultados, é habitual definir-se uma hierarquia de resultados a alcançar, que vai dos resultados de um treinamento até os grandes resultados de transformação na sociedade, como por exemplo, a melhoria nos índices de homicídios. Os primeiros são sempre meios para alcançar os segundos.

240

VI. CICLO DE VIDA DOS PROJETOS

PROGRAMAÇÃO

RESULTADO = TRANSFORMAÇÃO + INDICADOR + META + PRAZO



241

VI. CICLO DE VIDA DOS PROJETOS

PROGRAMAÇÃO

Quanto às 17 etapas de programação do projeto constantes da metodologia do Governo do Estado, elas seguem boas práticas de gerenciamento de projetos preconizadas pelo PMI. Porém, é preciso levar em consideração a cultura de projetos do governo, a capacidade de absorção de novas técnicas e ferramentas e o nível de controle que o governo pretende obter sobre os projetos.

A experiência da Macroplan recomenda iniciar com poucos elementos, capazes de fornecer ao governo as informações e o controle necessário sem sobrecarregar os gerentes de projeto, de modo a garantir que todos os compreendam e os apliquem. Aos poucos, é possível incluir novos elementos, técnicas e ferramentas em um processo de melhoria contínua da capacidade de gerenciar projetos. Afinal, é preciso considerar que haverá pessoas que não estão acostumadas com o gerenciamento de projetos e elas precisam sentir-se seguras de que compreendem os termos utilizados e os passos indicados.

Além do mais, quanto mais elementos uma metodologia possuir, menos flexível ela se torna e menos adequada a servir como padrão para o enorme e diversificado conjunto de projetos como aquele existente no âmbito governamental.

242

VI. CICLO DE VIDA DOS PROJETOS

EXECUÇÃO

DESCRÇÃO SUMÁRIA

A fase de execução envolve todos os processos e procedimentos regimentais e legais para a aquisição de bens e serviços necessários para o projeto, como a elaboração do termo de referência, o lançamento da respectiva licitação, a deliberação dos limites financeiros disponíveis para o projeto pelo COGERF, a realização da contratação do fornecedor e sua efetiva implementação. Inclui também a mobilização da equipe técnica, a revisão da programação e a execução das atividades previstas.

Verifica-se que, eventualmente, o processo licitatório pode ser iniciado até mesmo sem que a proposta de projeto tenha sido aprovada pelo governador. Isso muitas vezes ocorre para evitar que se verifique atraso no início da execução do projeto. Porém, essa prática pode gerar inconsistências entre o objeto licitado e a proposta final aprovada pelo governador, incorrendo em custos adicionais não previstos.

ANÁLISE CRÍTICA

A fase de execução, segundo os documentos consultados, consiste quase que exclusivamente em processos referentes à contratação de produtos e serviços. Quanto menor a unidade do que se chama “projeto”, mais centrais esses processos se tornam uma vez que cada contratação passa a ser um projeto. Se, porém, entendemos um projeto como algo maior, mais estruturante e mais complexo, as contratações são uma parte, mesmo que importantes, da execução de um projeto.

243

VI. CICLO DE VIDA DOS PROJETOS

EXECUÇÃO

Há trabalho igualmente importante a ser feito em um projeto como esse que não necessita de contratação nenhuma, mas que requer um conjunto completamente diferente de conhecimentos, habilidades e atitudes, como a coordenação entre os diferentes órgãos de segurança pública, o planejamento conjunto de operações, o compartilhamento de informações, a comunicação constante com a equipe do projeto (que, inclusive, podem pertencer a coordenações ou até mesmo de órgãos de governo diferentes), a conquista de apoio para o projeto, entre outras atividades.

Para isso, é necessário que o gerente do projeto tenha outros tipos de habilidades, pois ele atua simultaneamente em três dimensões do projeto: (1) a dimensão operacional, que visa atender o público alvo, alcançar os resultados pretendidos e entregar o que o projeto deve entregar; (2) a dimensão estratégica, que visa detectar oportunidades e ameaças potenciais a partir das quais o projeto pode mudar de forma positiva ou negativa; e (3) a dimensão política, na qual o gerente visa obter legitimidade e apoio para o projeto e seus resultados e ações, conforme slide a seguir.

244

VI. CICLO DE VIDA DOS PROJETOS

EXECUÇÃO

A gestão política visa obter legitimidade e apoio para o projeto e seus resultados e ações



A gestão estratégica visa detectar oportunidades e ameaças potenciais a partir das quais o projeto pode mudar de forma positiva ou negativa

A gestão operativa visa atender o cliente-alvo, alcançar os resultados pretendidos e entregar o que o projeto deve entregar

Fonte: Adaptado de Mark Moore em Criando valor público

245

VI. CICLO DE VIDA DOS PROJETOS

EXECUÇÃO

Para isso, ele precisará resolver problemas, tomar decisões, priorizar, construir relações e comunicar o tempo todo, atento aos impactos que as mudanças no ambiente causam ou poderão causar ao projeto. E é por isso que o gerente precisará possuir ou adquirir habilidades como a de articulação, compreensão das diferentes culturas de trabalho nos diversos órgãos de governo, negociação e mediação de conflitos com as diversas partes interessadas em um projeto mais amplo e complexo.



246

VI. CICLO DE VIDA DOS PROJETOS

MONITORAMENTO E CONTROLE

DESCRIZAÇÃO SUMÁRIA

O processo de monitoramento e controle é aquele que tem concentrado os maiores esforços das secretarias. Entretanto, constatou-se um maior enfoque na execução financeira em detrimento da execução física e do acompanhamento de resultados. O acompanhamento dos limites financeiros é, sem dúvida, importante, uma vez que garante a execução do projeto dentro dos limites orçamentários previstos, além de contribuir para a saúde financeira do Estado de maneira geral. Entretanto, a fragilidade observada no monitoramento físico pode ser fato gerador, por exemplo, de atrasos na execução e na entrega de equipamentos e serviços com qualidade inferior à planejada.

ANÁLISE CRÍTICA

O Governo do Ceará criou uma Rede Estadual de Planejamento com o objetivo de integrar e articular o planejamento governamental com o planejamento setorial, centralizar a coordenação dos instrumentos de planejamento e monitoramento em uma única unidade nas secretarias setoriais e promover a disseminação e aplicação das metodologias referentes aos instrumentos de planejamento. É a estrutura sistêmica que dá suporte ao sistema de monitoramento de projetos e garante, em boa medida, o alinhamento institucional e o cumprimento das funções que abrange todo o ciclo de planejamento.

A rede, entretanto, não foi completamente estruturada: entre 2009 e 2010, foram implantados 5 escritórios setoriais de projetos (SEINFRA, SETUR, SSPDS, SRH E SETUR), depois o número de setoriais aumentou para 16. Mas, em 2011 houve um deslocamento da equipe dos escritórios setoriais para outras funções e hoje não estão mais funcionando como rede. 247

VI. CICLO DE VIDA DOS PROJETOS

MONITORAMENTO E CONTROLE

No âmbito do Governo do Estado, o trabalho realizado pelo gerente de projetos para verificar se as atividades do projeto estão sendo executadas de acordo com o plano (escopo, custos, prazos, etc.) é chamado de “acompanhamento”, existindo inclusive um documento inteiro dedicado a esse tema.¹ O monitoramento, por sua vez, é considerado como sendo a gestão estratégica pelo alto escalão do governo.

Conceitualmente, o acompanhamento, entretanto, é somente a primeira de três atividades principais do processo de monitoramento, segundo as boas práticas de gerenciamento de projetos. Consiste em verificar, medir o andamento do projeto frente ao planejado em suas várias áreas. Depois disso, é preciso dar significado ao que foi verificado, o que se chama de análise crítica. A terceira e última atividade de monitoramento é a tomada de decisão, conforme indicado no slide a seguir.

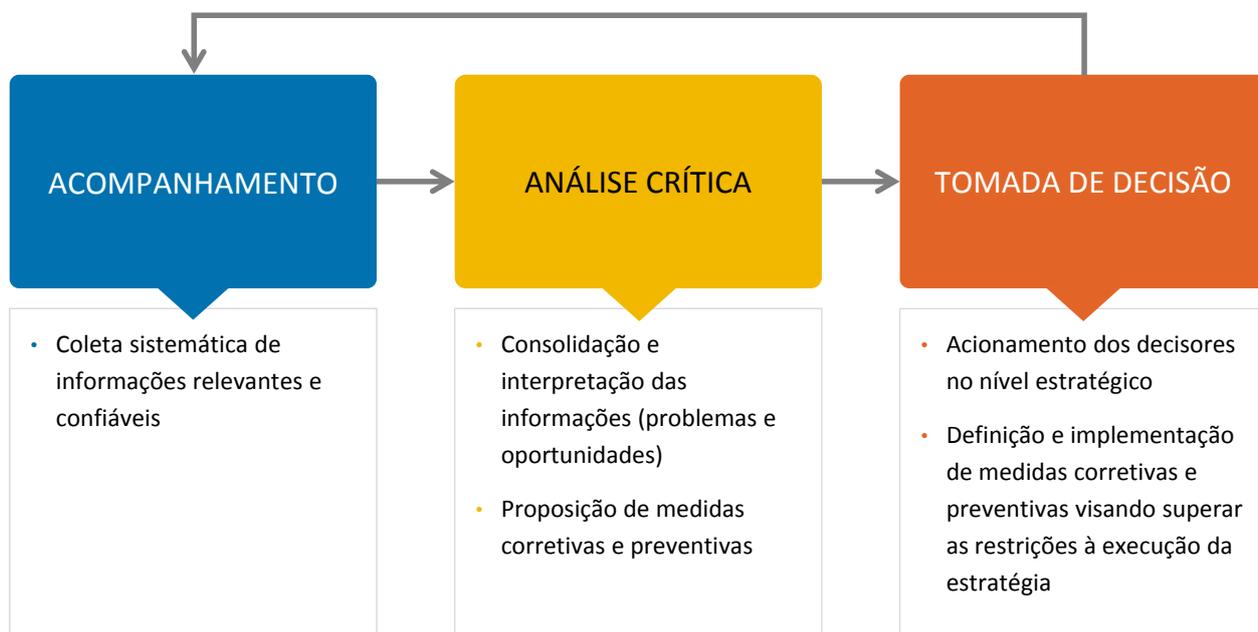
As três atividades podem ser desempenhadas tanto no âmbito de um projeto individualmente quanto no âmbito da carteira governamental de projetos. É monitoramento em ambos os casos, mas em níveis diferentes e, por isso mesmo, com focos distintos: o gerente monitora projeto, o Governo como um todo monitora a carteira como um todo e alguns projetos prioritários.

Ao considerar o monitoramento de um projeto em particular, a metodologia do Governo do Ceará especifica de instrumentos presentes nas boas metodologias, como reuniões de acompanhamento e monitoramento, sistemas informatizados, ferramentas de acompanhamento de escopo, prazos, custos e inclusive riscos. Porém, as utiliza ou não?

Em termos de monitoramento estratégico, a metodologia refere-se ao Comitê Gestor de Monitoramento, instância superior de acompanhamento da execução dos principais empreendimentos do Governo do Estado e decisão para mitigação de problemas e ameaças à execução dos projetos. O comitê funcionou durante um breve período, mas não se firmou como instância decisória estratégica, deixando de funcionar. Na prática, o COGERF, com composição semelhante, tem atuado como instância superior, mas pelo viés orçamentário e não pelo viés estratégico.

VI. CICLO DE VIDA DOS PROJETOS

MONITORAMENTO E CONTROLE



Fonte: Macroplan Prospectiva Estratégia & Gestão

249

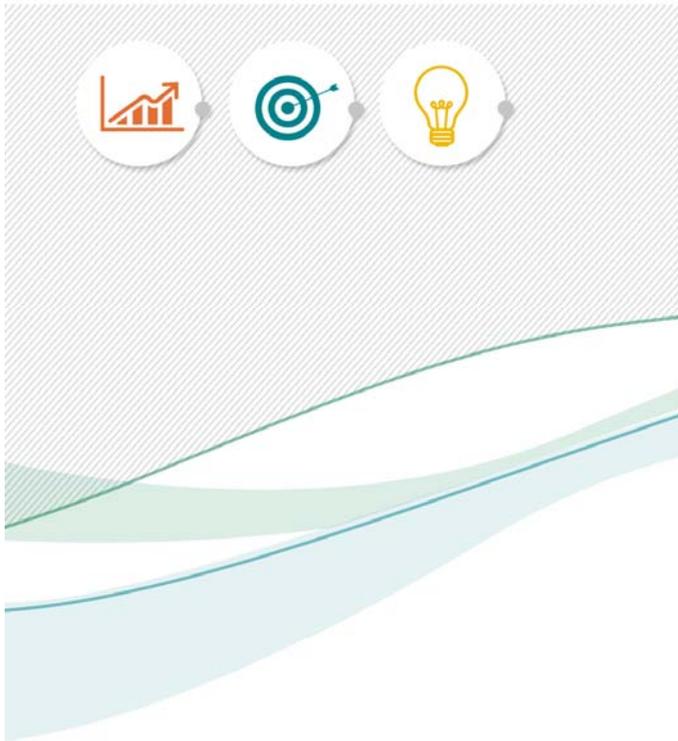
VI. CICLO DE VIDA DOS PROJETOS

FINALIZAÇÃO

● DESCRIÇÃO SUMÁRIA E ANÁLISE CRÍTICA

Por fim, a última etapa refere-se à finalização do projeto, mediante a conclusão de sua execução física, da execução financeira e encerramento do contrato. Nesta etapa, não se observou a realização de uma avaliação ex-post da execução do projeto, dos custos incorridos e de sua contribuição em termos de *outputs* e *outcomes*. A comparação entre essas avaliações de impacto e as avaliações de viabilidade possibilitaria a coleta de informações ricas em conteúdo, que permitiria a elaboração de insights e lições aprendidas. Assim, as mesmas poderiam ser utilizadas para facilitar a implementação de outros projetos no futuro.

250



V. SISTEMAS INFORMATIZADOS DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS

V. SISTEMAS INFORMATIZADOS DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS

Em 2007, o governo criou uma nova metodologia de seleção e monitoramento de projetos, que deu origem ao MAPP: Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários. No novo modelo proposto, as secretarias deveriam realizar suas propostas de projeto seguindo as diretrizes do PPA do Governo, inserindo os valores planejados. Caberia ao Governador aprovar ou não os projetos propostos. Para isso foi criado o sistema WebMAPP. Já o SIAP deveria ser utilizado para acompanhamento da execução operacional desses projetos.

Entretanto, em 2008 os dois sistemas passaram a trabalhar integrados e o WebMAPP especializou-se no apoio às funções de decisão e acompanhamento dos níveis estratégicos do Governo – Governador e Secretários –, passando o SIAP a acumular todas as funções operacionais.

É importante ressaltar que esses sistemas estão ligados a outros sistemas, que fornecem informações relevantes às funções desempenhadas pelos sistemas:

- S2GPR, sistema gerencial de gestão pública para resultados por meio do qual são realizados os empenhos e pagamento de despesas fixadas pelo orçamento
- LICITAR, sistema utilizado para realização e acompanhamento de licitações
- SACC, sistema de acompanhamento de contratos e convênios, por meio do qual são realizados o cadastro e o controle da execução de contratos e convênios
- SIOF, sistema integrado de orçamento e finanças, utilizado para elaboração e acompanhamento da execução do PPA e da LOA
- SISTER, sistema de terceirizados, utilizado para controlar os terceirizados e mantê-los dentro do nível permitido por lei

V. SISTEMAS INFORMATIZADOS DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS

1 ANÁLISE DO SISTEMA SIAP

O SIAP é o principal instrumento utilizado para planejamento, execução e acompanhamento operacional dos projetos de investimento, das atividades de custeio finalístico e de manutenção.

Nesse sistema, são definidos os projetos, atividades e os valores planejados para cada item ou etapa de execução, bem como são solicitadas as parcelas correspondentes às despesas. Ele possibilita também o acompanhamento e o monitoramento da execução físico-financeira dos projetos e atividades.

O SIAP é utilizado pelos técnicos das secretarias para a inserção de informações acerca da execução dos projetos. Essas informações são transmitidas ao sistema WebMAPP, para que seja realizado o acompanhamento dos projetos pelas instâncias superiores do governo.

V. SISTEMAS INFORMATIZADOS DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS

MÓDULOS DISPONÍVEIS

Programa do Governo

Abarca as informações relacionadas aos principais programas do governo, divididos por secretarias. Essas informações podem ser visualizadas ou editadas.

Dentre as principais informações disponíveis estão código, título, órgão gestor e tipo (temático setorial, gestão e manutenção, ou serviços do Estado).

Além dessas, também podem ser visualizadas informações sobre o objetivo do programa, o conjunto de metas e iniciativas correspondentes, financiamento e órgãos executores, as quais não podem ser editadas, uma vez que são importadas do SIOF. A única informação editável nesta parte é a tabela de convênio/contrato.

TELA PROGRAMA DE GOVERNO

V. SISTEMAS INFORMATIZADOS DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS

• Proposta

Módulo para cadastro de novas propostas de projetos de investimento por meio de formulário disponível no sistema, contendo as seguintes etapas:

- Cadastro: número do projeto, título, descrição, observação, prioridade, nome do responsável, telefone e E-mail
- Caracterização: objetivos, justificativa e prazo de execução
- Objetivo: vinculação do projeto a um objetivo ou iniciativa do PPA
- Financeiro: inclusão do financiador do projeto

TELA DE CADASTRO DA PROPOSTA DE PROJETO NO SIAP

Ao final do cadastro, o projeto passa a ter o *status* de “proposta”, que poderá ser “alterado” pelo governador “aprovado”, “negado”, ou ficar “pendente” (as informações disponíveis são consideradas insuficientes, nesse caso aconselha-se que a secretaria entre em contato com o Governador).

Vale ressaltar que esse procedimento é válido para as propostas de projetos de investimento. Propostas de MAPP Gestão (custeio) e MAPP manutenção são feitas pela SEPLAG. As propostas de custeio finalístico serão abordadas em outro módulo.

Este módulo de cadastro é mais completo que o módulo equivalente no WebMAPP. Há alguns campos obrigatórios que aparecem com fontes em vermelho.

255

V. SISTEMAS INFORMATIZADOS DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS

• Detalhamento Físico-Financeiro

O Detalhamento Físico-Financeiro corresponde ao módulo de programação do projeto, no qual são preenchidas informações relativas ao objeto do projeto (produtos e subprodutos), à sua localização territorial (municípios), ao prazo previsto de execução (datas de início e término) e recursos financeiros vinculados.

O usuário do sistema deve encontrar o projeto que deseja detalhar utilizando uma série de filtros disponíveis.

As etapas do processo de detalhamento do projeto são:

- Cadastro: mesmas informações do cadastro inicial, caso não tenham sido preenchidas
- Caracterização: inclusão de usuários responsáveis pelo acompanhamento (opcional), grupo do projeto (ex: obras, combate à seca, copa, PAC, entre outros), datas de início e término (previstas no cadastro da proposta, revisadas no detalhamento e as acordadas com o Governador), prioridade do projeto (se não cadastrada na proposta). Indica-se automaticamente se o projeto tem convênio com o Governo Federal, conforme as fontes de recurso cadastradas.
- Informações adicionais: informações adicionais, como por exemplo, programação e execução físico-financeira, licitação, contratos etc.

256

V. SISTEMAS INFORMATIZADOS DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS

• Detalhamento Físico-Financeiro (cont.)

- Objetivo/Iniciativa: mesmas informações do cadastro inicial, caso ainda não tenham sido preenchidas.
- Produtos/Subprodutos: distribuição dos valores que constam no fluxo financeiro de produtos e subprodutos do projeto, com inclusão do(s) município(s) onde será aplicado o recurso e o cronograma de execução. Podem ainda ser incluídos novos produtos ou subprodutos.
- Anexos: podem ser incluídos documentos em anexo, como o Termo de Abertura, ou o Plano de Gerenciamento do Projeto.
- Informações adicionais: informações adicionais, como por exemplo, programação e execução físico-financeira, licitação, contratos etc.

TELA DO DETALHAMENTO FÍSICO E FINANCEIRO

FINANCIAMENTO 2015 - 2018		2015	2016	2017	2018	TOTAL
000-000-00000	0,00	25.000,00	0,00	0,00	0,00	25.000,00
TOTAL GERAL	0,00	25.000,00	0,00	0,00	0,00	25.000,00

PRODUTOS / MUNICÍPIOS		TOTAL PRODUTOS	TOTAL MUNICÍPIOS
01 - CADERNÃO PÚBLICA CONTROLADA	0,00	0,00	0,00
02 - CADERNÃO PÚBLICA CONTROLADA	0,00	0,00	0,00
03 - CADERNÃO PÚBLICA CONTROLADA	0,00	0,00	0,00
04 - CADERNÃO PÚBLICA CONTROLADA	0,00	0,00	0,00
05 - CADERNÃO PÚBLICA CONTROLADA	0,00	0,00	0,00
06 - CADERNÃO PÚBLICA CONTROLADA	0,00	0,00	0,00
07 - CADERNÃO PÚBLICA CONTROLADA	0,00	0,00	0,00
08 - CADERNÃO PÚBLICA CONTROLADA	0,00	0,00	0,00
09 - CADERNÃO PÚBLICA CONTROLADA	0,00	0,00	0,00
10 - CADERNÃO PÚBLICA CONTROLADA	0,00	0,00	0,00
TOTAL PRODUTOS	0,00	0,00	0,00

57

V. SISTEMAS INFORMATIZADOS DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS

• Acompanhamento do Projeto MAPP

Módulo que se destina ao cadastro (pelo técnico da setorial) das informações sobre o real desempenho do projeto em relação: escopo, tempo, custo, dificuldades e aquisições.

O acompanhamento deve ser realizado mensalmente e a sua não-realização descredencia o projeto de solicitação de parcelas financeiras.

A evolução física dos projetos é realizada pela inserção das seguintes informações:

- Atualização do estágio de execução física: classificação do projeto como não iniciado, em atividades preparatórias, em licitação, contratado/conveniado, em execução, paralisado, cancelado, execução física concluída, ou execução físico-financeira concluída. Inclui também comentários explicativos.
- Acompanhamento textual: descrição qualitativa do status da execução do projeto, incluindo quantas pessoas estão ocupadas no projeto e dificuldades, caso haja alguma.
- Situação dos produtos por município: inserção do percentual de execução acumulado e revisão de datas, quando necessário.

V. SISTEMAS INFORMATIZADOS DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS

• Acompanhamento do Projeto MAPP (cont.)

Uma vez realizado o acompanhamento pelo técnico da setorial, a SEPLAG faz a sua análise.

A evolução financeira ocorre na medida em que o órgão solicita parcelas, empenha e paga faturas. As informações são fornecidas em tempo real, pela transmissão para o SIAP dos dados provenientes do sistema S2GPR.

TELA DO DETALHAMENTO FÍSICO E FINANCEIRO QUE MOSTRA SE O ACOMPANHAMENTO FÍSICO MENSAL FOI VALIDADO

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

✳ VER INFORMAÇÕES ADICIONAIS

ÚLTIMA ANÁLISE - DETALHAMENTO FÍSICO-FINANCEIRO - SEPLAG

Tipo: **Análise do MAPP**
Validado? SIM
Data: 12/11/2015 11:36:59
Usuário: JOSE RICARDO SOBREIRA DE OLIVEIRA
Justificativa:

Tipo: **Análise de Objetivos/Iniciativas do MAPP**
Validado?
Data:
Usuário:
Justificativa:

ÚLTIMA ANÁLISE - ACOMPANHAMENTO - SEPLAG

Validado? SIM
Data: 04/12/2015 11:32:30
Usuário: JOSE RICARDO SOBREIRA DE OLIVEIRA
Justificativa:

259

V. SISTEMAS INFORMATIZADOS DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS

• Acompanhamento do Projeto MAPP (cont.)

Dentro do módulo de detalhamento físico e financeiro, foi criada uma tela única que permite acesso do usuário à diversas informações relativas ao projeto: status da licitação, contrato vinculado, limites estabelecidos pelo MAPP, PFs vinculados, histórico da movimentação, detalhamento físico com as ações por região/município, histórico financeiro previsto e realizado, parcelas não validadas e MAPPs não validados.

TELA DE ACESSO ÀS INFORMAÇÕES ADICIONAIS

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

✳ VER INFORMAÇÕES ADICIONAIS

✳ FINANCEIRO 2007 - 2010

✳ FINANCEIRO 2011 - 2014

✳ LIMITE DO MAPP - ANO

✳ EXECUÇÃO DO MAPP - ANO

✳ EXECUÇÃO DO MAPP - TOTAL

✳ PROGRAMAÇÃO E EXECUÇÃO FÍSICO-FINANCEIRA

✳ LICITAÇÃO

✳ CONTRATOS

✳ PFs VINCULADOS

✳ HISTÓRICO DO MAPP

✳ AÇÕES DO MAPP

✳ OBJETIVO/META/INICIATIVA DO PROGRAMA

✳ VINCULAÇÃO CONTRATO - POR FONTE

✳ VINCULAÇÃO CONTRATO - POR PF

✳ PARCELAS SEM RG

✳ HISTÓRICO DE ACOMPANHAMENTOS

V. SISTEMAS INFORMATIZADOS DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS

- **Projeto Finalístico**

Módulo para cadastramento de projetos finalísticos e seus respectivos recursos financeiros.

O projeto finalístico é o elo entre o projeto MAPP, ou a atividade de custeio, e a ação orçamentária. Sob outra ótica, o projeto finalístico corresponde a um subprojeto que integra o projeto MAPP, ou a uma conta de controle da atividade de custeio finalístico ou de manutenção.

Para se inserir um novo projeto finalístico é necessário selecionar a secretaria, o órgão, o programa, o projeto MAPP, a iniciativa do PPA e a ação orçamentária da LOA. Em seguida, é gerado um número de projeto e é necessário preenchimento de sua descrição, do gestor, de observações importantes, indicar convênio com o governo federal, se o projeto será executado através de descentralização orçamentária, se os recursos aportados correspondem à aplicação direta de outros entes da federação, de órgãos privados ou de organismos internacionais, informar se o projeto é financiado pelo Fundo de Defesa Social e se o projeto executará exclusivamente despesas de TI. Por último, é necessário a inclusão do(s) financiador(es) do projeto finalístico.

RELAÇÃO ENTRE PROJETOS FINALÍSTICOS E OS SISTEMAS



Fonte: Elaborado pelo consórcio Macroplan/Transplan

261

V. SISTEMAS INFORMATIZADOS DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS

- **Parcelas**

Módulo que contém conjunto de rotinas para a solicitação de despesas (parcelas) dos projetos finalísticos.

A parcela é a solicitação de recursos para pagamento de despesas oriundas do projeto MAPP, ou do custeio de manutenção, ou do custeio finalístico.

As informações contidas nas parcelas são: data de solicitação, gestor financeiro do projeto finalístico, produto, subproduto, município, valor total, financiador, fonte, origem do recurso, destino do recurso, justificativa e credor. Após a solicitação, ela é submetida à análise (atualmente, os responsáveis são COETI, FDS, SEPLAG, FECOP, IPECE e FIT). Após análise, é transmitida à SEFAZ.

- **MAPPs não Validados**

Módulo que apresenta a listagem de projetos MAPP ou atividades de custeio cujos detalhamentos não foram validados pela equipe da SEPLAG. Está em desuso.

- **Parcelas não Validadas**

Módulo que apresenta a listagem das parcelas dos projetos que não foram validadas. Também está em desuso.

262

V. SISTEMAS INFORMATIZADOS DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS

• Relatórios do SIAP

Esta opção do sistema disponibiliza todos os relatórios existentes, divididos por assunto:

- Planejamento: espelho do programa, programação físico-financeira, limites do plano operativo, espelho do MAPP, MAPP versus orçamento e limite sintético;
- Execução: relacionados a execução financeira, são espelho da parcela, espelho do projeto finalístico, programação financeira mensal, projetos fixados/empenhados/pagos, projetos fixados/fonte, parcelas SEPLAG/COETI, extratos de parcelas, execução Fecop mensal, Fecop empenhado, extrato de dotação, saldo de programas e projetos, Fecop restos a pagar – por MAPP;
- Operacionais: produtos/subprodutos de TI;
- Acompanhamento: Fecop, execução, dificuldades;
- Vinculações OBJ/INI/ACO: MAPP objetivo iniciativa e ação, MAPP objetivo iniciativa – PforR.

V. SISTEMAS INFORMATIZADOS DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS

2 ANÁLISE DO SISTEMA WEBMAPP

• Objetivos do WebMAPP

O sistema WebMAPP é utilizado para tomada de decisão e acompanhamento das mais altas instâncias do governo: Governador e Secretários.

Atualmente, com a integração dos sistemas WebMAPP e SIAP, o WebMAPP tornou-se uma ferramenta cujo uso se concentra no Governador e na aprovação de propostas de projetos, cadastrados no SIAP pelos técnicos das setoriais.

• Módulo Gestão do Projeto

Tem como objetivo principal o cadastro de novos projetos e a visualização de informações agregadas sobre os projetos MAPP, assim como a produção de relatórios gerenciais acerca da programação e execução físico-financeira dos projetos.

Ele é utilizado também para visualizar a programação financeira por projeto MAPP. Além disso, pode-se obter informações sobre o processo de licitação (número, objeto, estágio atual, natureza da licitação, modalidade, datas, nome do vencedor, valores estimados e contratados, entre outros), inclusive com encaminhamento para o sistema de controle de licitações, para informações mais detalhadas.

V. SISTEMAS INFORMATIZADOS DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS

• Módulo Gestão do Projeto (cont.)

São necessárias informações gerais (descrição, prazo, observações e detalhamento físico textual), classificação por prioridade (estratégico do governo, setorial e complementar) e por grupo (PAC, COPA, OBRAS etc.), e informações de financiamento.

Após o cadastro, o projeto toma o status de “ proposta”, que poderá ser alterada pelo governador, receber o status de “ aprovado”, “ negado” ou “ pendente” (as informações disponíveis são consideradas insuficientes, nesse caso aconselha-se que a secretaria entre em contato com o Governador).

TELA INICIAL DO MÓDULO GESTÃO DO PROJETO

265

V. SISTEMAS INFORMATIZADOS DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS

• Módulo Visão Geral

Acompanha sob a forma de gráficos e tabelas a evolução e execução físico e financeira dos projetos, de forma sintética, ou detalhada e a identificação de dificuldades. Vale ressaltar que nesse módulo não permite inserção de informação. É por meio deste módulo que o Governador obtém informações qualitativas sobre os projetos.

Pode-se verificar a execução financeira por ano, ou acumulada, da secretaria e a distribuição dos estágios de execução dos projetos.

Os estágios de execução listados são: não iniciado, em atividades preparatórias, em licitação, contratado/conveniado, em execução, paralisado, cancelado, execução física concluída, execução físico-financeira concluída. Além do estágio atual, há uma descrição do projeto e dos estágios pelo qual já passou.

TELA INICIAL DO MÓDULO VISÃO GERAL

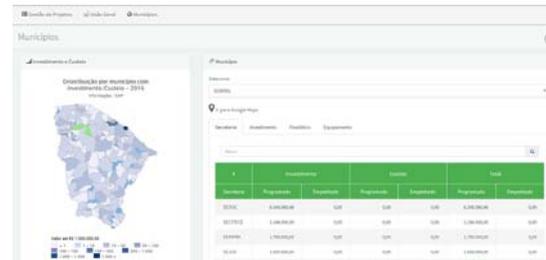


V. SISTEMAS INFORMATIZADOS DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS

• Módulo Municípios

O WebMAPP permite visualizar os valores de investimento e custeio previsto e empenhado totais e por secretaria em cada município do estado.

SÍNTESE DOS INVESTIMENTOS E CUSTEIO NOS MUNICÍPIOS POR SECRETARIA



Município	Secretaria	Investimento	Custeio	Total
...

O usuário pode acompanhar o valor programado e empenhado e a descrição dos investimentos e custeios em cada município do estado.

DETALHAMENTO DOS INVESTIMENTOS NO MUNICÍPIO

Secretaria	Investimento	Finalístico	Equipamento
MAPP nº	Descrição	Programado	Empenhado
1422	CONSTRUÇÃO DA ESEP SÃO JOSÉ - SOBRAL	4.263.720,00	0,00
69	Construção e Aprorcionamento do Restaurante Universitário - URA	2.200.000,00	0,00
1087	Obras de Pavimentação em CREUQ nos Distritos Operacionais do DER	1.500.000,00	0,00
231	Recuperação e reforma da Penitenciária Industrial Regional de Sobral - PIRIS	1.500.000,00	0,00

267

V. SISTEMAS INFORMATIZADOS DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS

• Módulo Municípios

É possível visualizar os equipamentos previstos por cada secretaria em cada município do estado.

DETALHAMENTO DOS EQUIPAMENTOS NO MUNICÍPIO

Secretaria	Investimento	Finalístico	Equipamento
Orgão	Equipamento	Programado	Empenhado
SDA	Parque de Exposição Agropecuária de Sobral - EXPONORTE	0,00	0,00
SEDUC	Escola Regular (12 salas) (EEM Dr.José Euclides - Sobral)	0,00	0,00
SEDUC	Escola Regular (08 salas) (EEM Agostinho Neres Portela - Sobral)	0,00	0,00
SEAJUS	Cadeia Pública Tipo IV - Sobral	0,00	0,00

A integração com o Google permitirá a visualização da localização geográfica de cada equipamento de cada secretaria do Estado em cada um dos municípios.

VISÃO GEOREFERENCIADA DOS INVESTIMENTOS NO MUNICÍPIO (EM IMPLANTAÇÃO)



268

3 MÓDULO MAPP GESTÃO (MÓDULO DO SIAP)

• Objetivo/Função

O MAPP Gestão é um módulo do SIAP que objetiva medir o impacto do funcionamento dos equipamentos no custeio estadual e mensurar a capacidade disponível ao Governo do Estado para realizar novos investimentos.

Constitui, portanto, um sistema de informação e gestão de custos capaz de contribuir para a tomada de decisões pelos gestores públicos e permitir a comparação entre custos de atividades ou de serviços similares, desenvolvidas por unidades organizacionais diferentes.

De acordo com o COGERF, a intenção do governo é que, para todo novo projeto MAPP de investimento que implique em necessidade de custeio após sua implantação, sua aprovação seja condicionada à apresentação do MAPP Gestão que especifique seus custos de operação. Porém, essa medida ainda não foi devidamente implantada.

• Proposta de Equipamento Padrão

Para implantação de um novo equipamento, o órgão deverá apresentar aspectos da natureza e do gerenciamento do equipamento, como o seu padrão de funcionamento, e os seus custos de operação. Devem ser fornecidas informações como:

- Descrição do Equipamento
- Especificações do Equipamento
- Modelo de Gestão: administração direta, parceria público-privada, terceirização, contrato de gestão, ou consórcio público
- Oferta de Serviços
- Metas de Atendimento
- Em sequência ao passo anterior, a equipe setorial levantará os custos efetivos para manutenção e operação do equipamento. Os custos totais devem ser divididos nos seguintes grupos:
 - Pessoal – Folha de Pagamento do Estado;
 - Pessoal – Mão de Obra Contratada
 - Pessoal – Locação de Mão de Obra
 - Contratação de Serviços
 - Serviços de Utilidade Pública e de Comunicação
 - Material de Consumo
 - Logística e Transportes
 - Outras Despesas

V. SISTEMAS INFORMATIZADOS DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS

• Validação

O processo de validação da proposta de custeio é feito sob orientação da SEPLAG junto ao grupo setorial. Segue para análise e validação técnica pelo Grupo Técnico de Contas (GTC) e, depois, para o COGERF, que analisa sob o ponto de vista político e estratégico. Por fim, a SEPLAG fixa os limites de gastos, conforme detalhado na proposta validada. O órgão passa, então, a ter que se ater a estes limites ao longo do exercício.



271

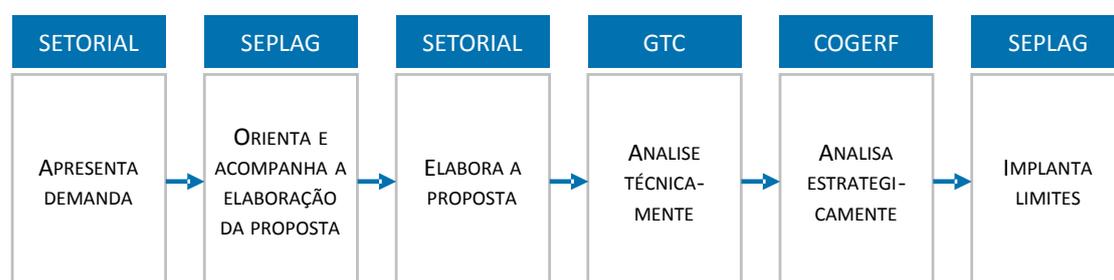
V. SISTEMAS INFORMATIZADOS DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS

• Proposta de Unidade de Atendimento

Após aprovados os custos de referência, cabe à equipe setorial enviar a proposta de implantação da unidade de atendimento. As seguintes informações devem ser inseridas no sistema:

- Estratégia de Implementação
- Fontes de Financiamento (conforme as fases de implementação)
- Data de Início de Funcionamento

ETAPAS DE VALIDAÇÃO DE CUSTEIO DE UM EQUIPAMENTO



272



ANEXO 4.4: REDE ESTADUAL DE PLANEJAMENTO

INTRODUÇÃO



ESTE ANEXO CONSOLIDA A ANÁLISE DO “DIAGNÓSTICO DA REDE ESTADUAL DE PLANEJAMENTO – UNIDADES SETORIAIS DE PLANEJAMENTO” CONDUZIDA PELA SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ (SEPLAG) EM JANEIRO DE 2016.

A PESQUISA TEVE COMO OBJETIVO **CAPTAR A PERCEÇÃO DOS INTEGRANTES DA REDE ESTADUAL DE PLANEJAMENTO QUANTO AO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO E GRAU DE MATURIDADE DO MODELO DE GESTÃO PARA RESULTADOS (GpR) ATUALMENTE ADOTADO PELO GOVERNO DO CEARÁ.**

PARA TANTO, OS MEMBROS DA REDE RESPONDERAM UM QUESTIONÁRIO COM FOCO NO PERFIL INDIVIDUAL DE CADA RESPONDENTE (FORMAÇÃO, TEMPO DE SERVIÇO, CONHECIMENTOS ESPECÍFICOS, ETC.) E TIVERAM OPORTUNIDADE DE AVALIAR OBJETIVAMENTE OS AVANÇOS E RETROCESSOS NA IMPLANTAÇÃO DA GpR NO ESTADO. O QUESTIONÁRIO, COMPOSTO POR 59 QUESTÕES, CONTOU COM A PARTICIPAÇÃO DE 169 RESPONDENTES.

O PRESENTE DOCUMENTO TRAÇA UM PERFIL GERAL DA REDE DE PLANEJAMENTO E FAZ UMA ANÁLISE QUALITATIVA DAS PERCEÇÕES DOS RESPONDENTES COM RELAÇÃO: (I) À ESTRUTURA ORGANIZACIONAL, PAPEL DE COORDENAÇÃO ESTRATÉGICA DA SEPLAG E FUNCIONAMENTO DAS UNIDADES SETORIAIS DE PLANEJAMENTO; (II) AO PAPEL DA SEPLAG NO APOIO ÀS UNIDADES SETORIAIS DE PLANEJAMENTO; (III) À TRAJETÓRIA DE IMPLANTAÇÃO DA GESTÃO PARA RESULTADOS NO ESTADO; E (IV) ÀS PRIORIDADES VISANDO O APERFEIÇOAMENTO DO MODELO DE GESTÃO PARA RESULTADOS EM CURSO.*



RESUMO EXECUTIVO



RESUMO EXECUTIVO (1/2)

O DIAGNÓSTICO DA REDE ESTADUAL DE PLANEJAMENTO REVELA ELEMENTOS RELEVANTES QUANTO AO **PERFIL INDIVIDUAL DE SEUS INTEGRANTES**. MERECEM DESTAQUE A ELEVADA PARTICIPAÇÃO DE PESSOAL COM CARGO COMISSIONADO E TERCEIRIZADO ASSIM COMO O BAIXO GRAU DE CONHECIMENTO DE BOA PARTE DE SEUS INTEGRANTES EM RELAÇÃO AOS TEMAS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO ESTRATÉGICA. VALE RESSALTAR TAMBÉM O FATO DE APROXIMADAMENTE 20% DE SEUS INTEGRANTES TEREM PREVISÃO DE APOSENTADORIA NOS PRÓXIMOS CINCO ANOS.

O DIAGNÓSTICO REVELA TAMBÉM INSIGHTS VALIOSOS REFERENTES AOS **AVANÇOS, RETROCESSOS E DESAFIOS NA IMPLANTAÇÃO DO MODELO DE GPR** NA GESTÃO PÚBLICA ESTADUAL. EMBORA A MAIORIA DOS INTEGRANTES DA REDE RECONHEÇA QUE HOUVE CONTINUIDADE DOS ESFORÇOS DE MELHORIA DO MODELO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO AO LONGO DOS ÚLTIMOS ANOS, HÁ A PERCEPÇÃO DE QUE O ESFORÇO DE MELHORIA DA GESTÃO DO ESTADO SE DEU, COM MAIOR FORÇA, ENTRE 2007 E 2011. TERIA HAVIDO, A PARTIR DE ENTÃO, UMA REVERSÃO NA EVOLUÇÃO DO MODELO QUE ACABOU POR COMPROMETER O DESEMPENHO DAS SETORIAIS. MAIS RECENTEMENTE, TAIS EXPECTATIVAS PASSARAM A SER NOVAMENTE REVERTIDAS, PASSANDO A HAVER A PERSPECTIVA DE QUE, A PARTIR DE AGORA, SERIA RETOMADA NOVAMENTE A TRAJETÓRIA ASCENDENTE.

A ANÁLISE DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL, PAPEL DE COORDENAÇÃO ESTRATÉGICA DA SEPLAG E FUNCIONAMENTO DAS UNIDADES SETORIAIS DE PLANEJAMENTO APONTA A FALTA DE PADRONIZAÇÃO, TANTO NO QUE DIZ RESPEITO À ORGANOGRAMA E EQUIPE, QUANTO ÀS ATRIBUIÇÕES E PROCESSOS.

APESAR DOS ELEMENTOS POSITIVOS DESTACADOS AO LONGO DESTA ANÁLISE, A PERCEPÇÃO GERAL DOS INTEGRANTES DA REDE É A DE QUE A GESTÃO PARA RESULTADOS AINDA CARECE DE AMADURECIMENTO, HAVENDO NECESSIDADE DE UM ESFORÇO DO GOVERNO, E DA SEPLAG EM PARTICULAR, NA RECONFIGURAÇÃO DO MODELO DE GPR ATUALMENTE EM CURSO. DENTRE AS PRIORIDADES VISANDO A MELHORIA DO ATUAL MODELO DESTACADAS PELOS INTEGRANTES DA REDE, DESTACAM-SE:

I. VISÃO ESTRATÉGICA E DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES:

- ✓ PATROCÍNIO E ENGAJAMENTO DA ALTA ADMINISTRAÇÃO NO PLANEJAMENTO DE MÉDIO E LONGO PRAZOS E NA DEFINIÇÃO DE INDICADORES, METAS E INICIATIVAS ESTRATÉGICAS
- ✓ PRIORIZAÇÃO E FOCALIZAÇÃO DOS OS INVESTIMENTOS E POLÍTICAS PÚBLICAS COM FOCO NAQUELES COM MAIOR POTENCIAL DE IMPACTO PARA A POPULAÇÃO CEARENSE

II. MONITORAMENTO, GESTÃO INTENSIVA E AVALIAÇÃO:

- ✓ DESCENTRALIZAÇÃO DO PROCESSO DECISÓRIO, VISANDO MAIOR AUTONOMIA DAS SETORIAIS
- ✓ APRIMORAMENTO E PADRONIZAÇÃO DOS MÉTODOS, PROCEDIMENTOS E FERRAMENTAS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO
- ✓ IMPLANTAÇÃO DE UM MODELO EFETIVO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO VISANDO SUBSIDIAR O PROCESSO DECISÓRIO E CONCEBER POLÍTICAS PÚBLICAS MAIS EFETIVAS, EFICAZES E COM MAIOR ECONOMICIDADE

III. GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS:

- ✓ APRIMORAMENTO DOS MECANISMOS DE RESPONSABILIZAÇÃO, COM AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO ATRELADA À QUALIDADE DOS SERVIÇOS PRESTADOS À SOCIEDADE
- ✓ PROFISSIONALIZAÇÃO DA GESTÃO E AMPLIAÇÃO DA OFERTA DE CURSOS VOLTADOS PARA COMPETÊNCIAS PERTINENTES ÀS ATIVIDADES DA REDE DE PLANEJAMENTO
- ✓ SELEÇÃO E ALOCAÇÃO ESTRATÉGICA DE PROFISSIONAIS ESPECIALIZADOS EM ÁREAS DEFICITÁRIAS POR MEIO DE CONCURSO PÚBLICO OU MODELOS ALTERNATIVOS DE CONTRATAÇÃO

IV. GOVERNANÇA:

- ✓ APRIMORAMENTO DO MODELO DE GOVERNANÇA E DOS MECANISMOS DE ARTICULAÇÃO E DECISÃO
- ✓ FORTALECIMENTO DOS INSTRUMENTOS DE TRANSPARÊNCIA E DE CONTROLE SOCIAL

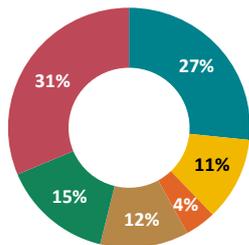


PERFIL DA REDE ESTADUAL DE PLANEJAMENTO: PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS

PERFIL DA REDE ESTADUAL DE PLANEJAMENTO

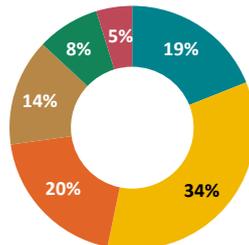
- Merece destaque a **elevada participação de cargos comissionados ou então de terceirizados** na composição da rede: somados, os mesmos representam quase metade (46%) do total de integrantes
- Com relação ao tempo de atuação no setor público estadual, a maior parte (54%) dos integrantes declarou ter entre 6 e 30 anos de experiência profissional no setor público estadual
- Apesar de a maioria dos entrevistados (65%) não ter expectativa de aposentadoria para os próximos 10 anos, merece destaque que **19% pretendem se aposentar nos próximos 5 anos**, o que requer atenção especial visando evitar a perda de capital intelectual nas equipes

DISTRIBUIÇÃO POR TIPO DE CARGO OCUPADO



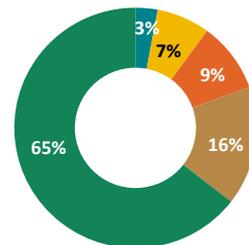
- Cargos Efetivos com Cargos Comissionados
- Cargos Efetivos
- Cedidos
- Cedidos com Cargos Comissionados
- Cargos Comissionados
- Terceirizados

TEMPO DE ATUAÇÃO NO SETOR PÚBLICO ESTADUAL



- Acima de 31 anos
- Entre 11 e 30 Anos
- Entre 6 e 10 anos
- Entre 3 e 5 anos
- Entre 1 e 2 anos
- Há menos de 1 Ano

EXPECTATIVA DE APOSENTADORIA



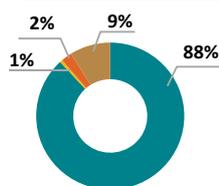
- Menos de 1 ano
- Entre 1 e 2 Anos
- Entre 3 e 5 anos
- Entre 6 e 10 Anos
- Mais de 10 Anos

279

PERFIL DA REDE ESTADUAL DE PLANEJAMENTO (CONT.)

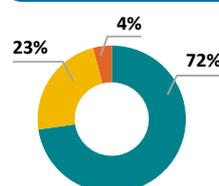
- **88% dos integrantes da rede possui Ensino Superior completo**, sendo que a maioria possui cursos de especialização e/ou pós-graduação
- Entretanto, **47% dos integrantes da rede considera não ter e/ou ter conhecimento apenas básico** em áreas de conhecimento especificamente relacionados às atividades pertinentes às atividades da rede de planejamento, enquanto 39% considera ter conhecimento intermediário e apenas 14% considera ter conhecimento avançado
- As **principais carências** são em “Planejamento estratégico e desenvolvimento”, “Elaboração de diagnóstico socioeconômico” e “Avaliação de projetos, programas e políticas públicas”

GRAU DE ESCOLARIDADE



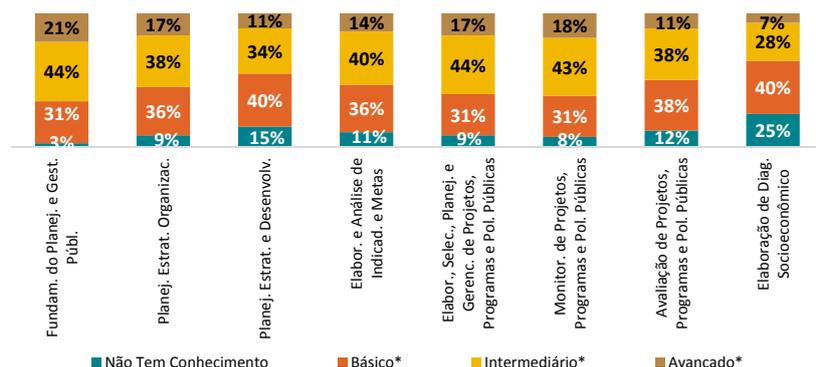
- Ensino Superior Completo
- Ensino Médio Incompleto
- Ensino Médio Completo
- Ensino Superior Incompleto

PÓS GRADUADOS



- Especialização
- Mestrado
- Doutorado

GRAU DE CONHECIMENTO EM RELAÇÃO AOS TEMAS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO



* **Básico:** Conhecimento Preliminar / **Intermediário:** Conhece bem a Teoria, mas com experiência apenas mediana na aplicação prática / **Avançado:** Conhecimento Teórico e Experiência Prática Consolidados

280

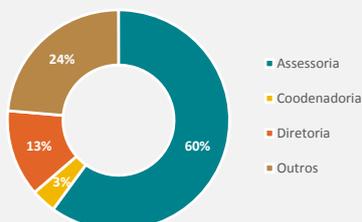


ESTRUTURA ORGANIZACIONAL, PAPEL DE COORDENAÇÃO ESTRATÉGICA DA SEPLAG E FUNCIONAMENTO DAS UNIDADES SETORIAIS DE PLANEJAMENTO

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DAS UNIDADES SETORIAIS DE PLANEJAMENTO

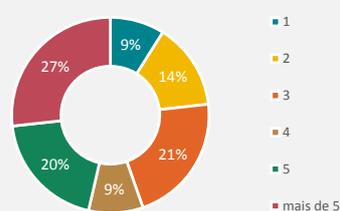
- A estrutura organizacional adotada para a rede de Unidades Setoriais de Planejamento (USP) não é padrão nas diversas Secretarias: 60% das USP são “Assessorias”, 13% “Diretorias” e 3% “Coordenadorias”. Tampouco há uma estrutura padronizada de cargos, com elevada variação do número de pessoas que trabalham nas respectivas unidades. Ressalta-se que a maioria dos integrantes da rede (57%) afirma que o quantitativo atual de pessoas não é suficiente para exercer as atribuições da rede.
- Via de regra, as coordenadorias são estruturas mais robustas, com maior peso na hierarquia e maior número de cargos associados. Entretanto, essa diversidade na nomenclatura por si só não representa o principal problema. É necessário checar, por exemplo, casos nos quais uma determinada coordenadoria não exerce as funções de planejamento e inovação institucional inerentes às assessorias. Inversamente, há casos nos quais uma determinada ADINS, embora formalmente instituída, não executa os processos de planejamento. Cabe avaliar, portanto, a necessidade de medidas visando reduzir essa variedade nas estruturas de planejamento, tanto no que diz respeito à organograma e equipe, quanto às atribuições e processos.

Qual área é responsável pela coordenação do planejamento desta instituição?



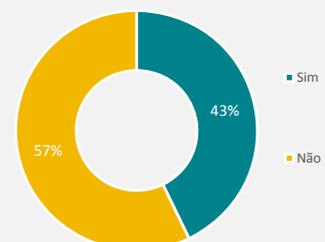
55 respondentes

Quantas pessoas estão trabalhando na unidade setorial de planejamento?



56 respondentes

Este número é suficiente para executar as atividades?



56 respondentes

FUNCIONAMENTO DAS UNIDADES SETORIAIS DE PLANEJAMENTO – VISÃO GERAL

Assinale os processos inerentes a uma unidade de planejamento setorial que são desenvolvidos nesta área¹



¹ Das atividades e funções do Sistema Estadual de Planejamento elencadas no Decreto nº 29.917/2009, não foram avaliados as funções "Elaboração da Programação Operativa Anual" e "Implementação do modelo de GpR".

56 respondentes

- Para fins de análise, os processos inerentes a atuação das USP foram classificados de acordo com os principais componentes do ciclo de gestão, a saber planejamento, orçamento, monitoramento e avaliação.
- Os processos de **avaliação**, notadamente a avaliação e revisão do PPA e a elaboração da Mensagem do Governador, são executados de acordo com 93% dos respondentes. Os processos que dizem respeito ao **planejamento**, tais como elaboração do PPA e planejamento estratégico setorial, são executados de acordo com 87% dos respondentes. Os processos inerentes ao **orçamento**, tais como elaboração da LDO/LOA e gestão da execução orçamentária, são executados de acordo com apenas 74% dos respondentes. Esse percentual é ligeiramente inferior (73%) nos processos voltados para a atividade de **monitoramento**, tais como monitoramento de projetos/programas e assessoramento às equipes de projetos.
- Cabe ressaltar que, no passado, o processo de elaboração da LDO era feito exclusivamente pela SEPLAG, o que explica a baixa adesão das setoriais (41%). No ciclo atual, entretanto, as setoriais foram incentivadas a participarem da elaboração do anexo de metas e prioridades.
- Outro ponto importante é a descontinuidade do processo de implantação dos escritórios setoriais de projetos, o que explica, ao menos em parte, o baixo desempenho das USP nos processos voltados para a atividade de monitoramento. A inexistência de um método-padrão de monitoramento de programas também impede uma maior adesão das USP.
- Por fim, cabe ressaltar uma eventual inconsistência nos dados apurados referente a existência de processos de planejamento estratégico setorial. Esse processo é desenvolvido por 73% dos respondentes. Entretanto, em levantamento recente realizado pela SEPLAG, apenas quatro setoriais informaram a existência de planos setoriais.

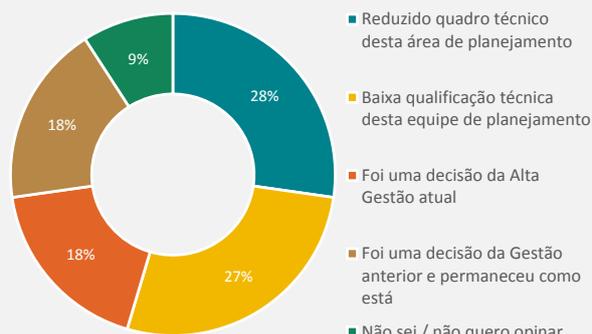
283

FUNCIONAMENTO DAS UNIDADES SETORIAIS DE PLANEJAMENTO – EVENTUAIS SOBREPOSIÇÕES E LACUNAS

- A maioria dos respondentes das USP (80%) considera não haver **sobreposições com outras áreas**. Merecem destaque, dentre as sugestões de processos sendo executados pelas USP que deveriam ser conduzidos por outras áreas:
 - Processos nas áreas de contabilidade, tributário, financeiro
 - Procedimentos apuratórios de irregularidades em contratos e convênios

- A maioria dos respondentes (86%) não identifica **lacunas relevantes** no conjunto de processos inerentes a atuação das USP. Merecem destaque, dentre as sugestões de processos que deveriam ser conduzidos pela USP:
 - Processos de monitoramento de projetos
 - Processos de aprimoramento da gestão e da governança
- O reduzido quadro, a baixa qualificação técnica das equipes de planejamento e interferências da Alta Gestão foram elencados como principais razões para que esses processos não estejam sendo conduzidos pelas USP

Quais as razões para que este(s) processo(s) não esteja(m) sendo conduzido(s) pela unidade setorial de planejamento?

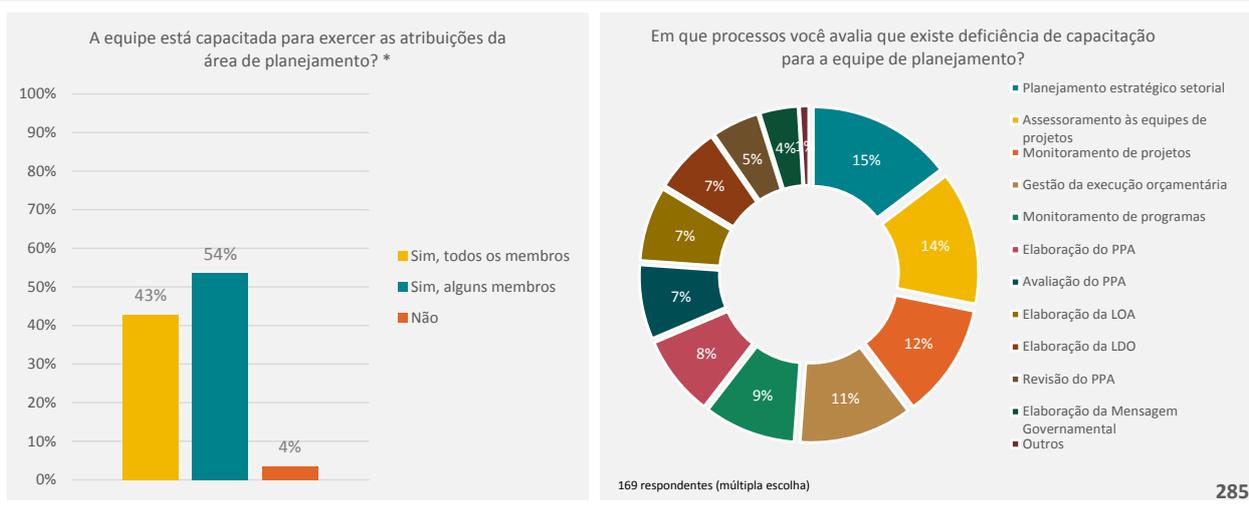


11 respondentes

284

FUNCIONAMENTO DAS UNIDADES SETORIAIS DE PLANEJAMENTO – CAPACITAÇÃO DAS EQUIPES

- Apenas 43% dos respondentes avalia que as equipes nas USP estejam devidamente capacitadas para exercer suas atribuições. Essa auto-avaliação corrobora com as informações coletadas na seção “Perfil da rede estadual de planejamento”, na qual apenas 53% dos integrantes da rede considera ter conhecimento intermediário ou avançado relacionados às atividades pertinentes às atividades da rede.
- As maiores lacunas em termos de conhecimento e capacitação encontram-se nas áreas “Planejamento Estratégico Setorial” (15%), “Assessoramento às equipes de projetos” (14%) e “Monitoramento de Projetos” (12%), “Gestão e Execução Orçamentária” (11%) e “Monitoramento de Programas” (9%).



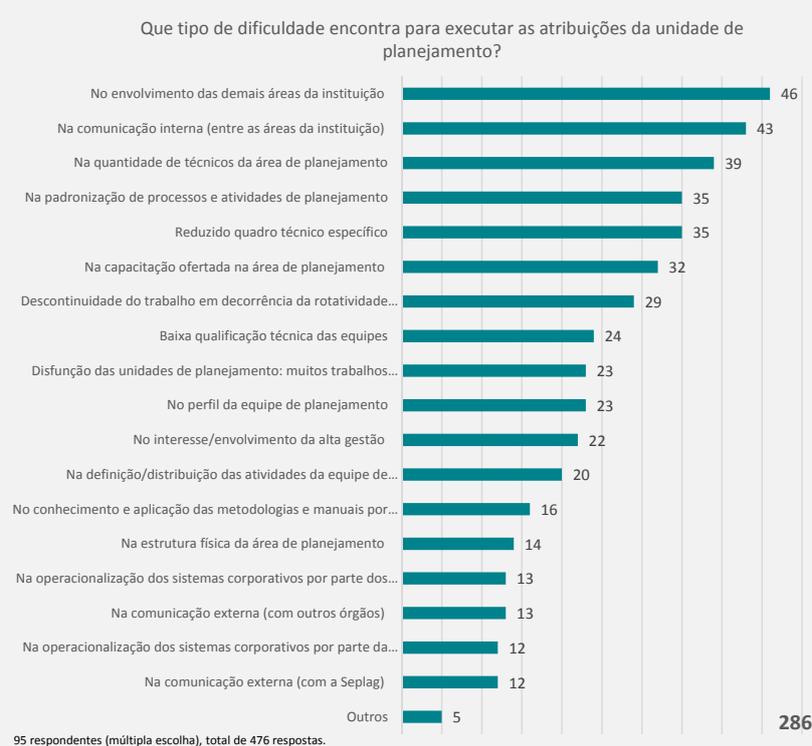
FUNCIONAMENTO DAS UNIDADES SETORIAIS DE PLANEJAMENTO – PRINCIPAIS DIFICULDADES

Dentre as principais dificuldades apontadas pelos integrantes das USP, merecem destaque:¹

- Reduzido quadro técnico específico
- Baixo grau de envolvimento das demais áreas
- Falhas na comunicação interna
- Baixo quantitativo de técnicos de planejamento
- Falta de padronização de processos e atividades
- Falta de capacitação na área de planejamento
- Elevada rotatividade das equipes

37% das dificuldades dizem respeito a área de comunicação e articulação. Em seguida, são relacionadas dificuldades inerentes a pessoas (31%), processos (28%) e estrutura física (3%).

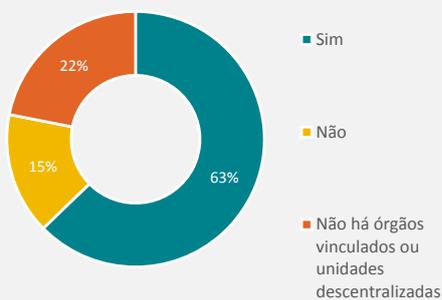
¹ Somadas, elas representam 59% das menções.



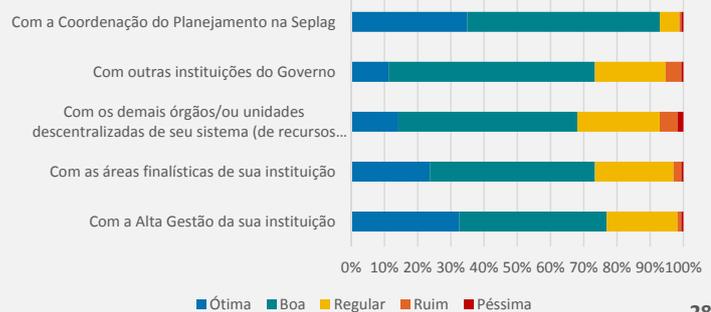
PAPEL DE COORDENAÇÃO DAS SETORIAIS JUNTO AOS ÓRGÃOS VINCULADOS OU UNIDADES DESCENTRALIZADAS

- Para a maioria dos respondentes (63%), a respectiva Secretaria exerce seu papel de coordenação do planejamento junto aos órgãos vinculados ou unidades descentralizadas.
- A articulação das unidades setoriais é bem avaliada no caso da SEPLAG e da Alta Gestão. Entretanto, os respondentes relataram dificuldades na articulação com as áreas finalísticas de sua respectiva instituição, com os demais órgãos ou unidades descentralizadas de seu sistema e com outras instituições do Governo. Isso abre, portanto, uma importante oportunidade de melhoria na implantação de mecanismos de articulação intra governamental para visando a coordenação de políticas públicas.

A secretaria exerce a coordenação do planejamento setorial junto aos órgãos vinculados ou unidades descentralizadas?



Como se dá a articulação da unidade setorial de planejamento com as diversas áreas

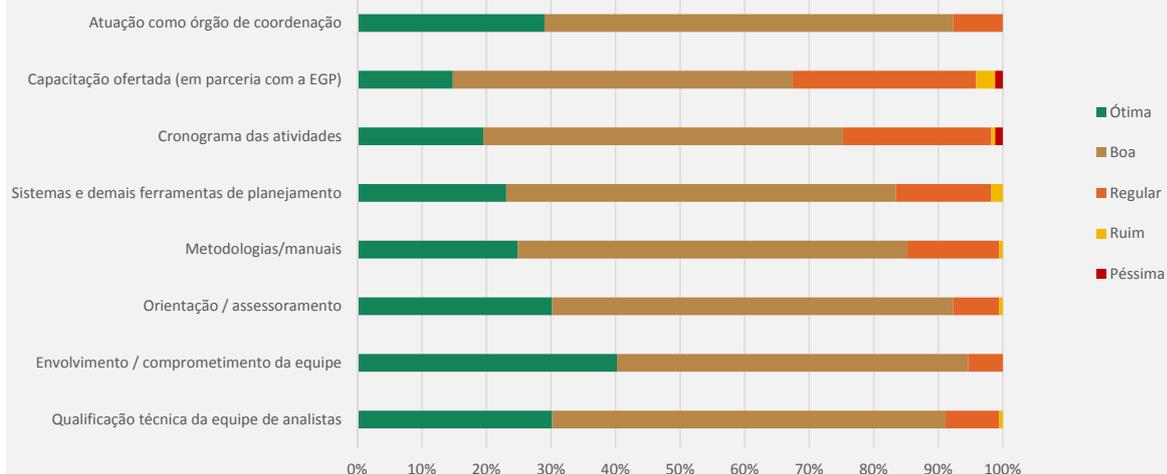


287

PAPEL DE COORDENAÇÃO ESTRATÉGICA DA SEPLAG

Na avaliação dos integrantes da rede, a SEPLAG exerce seu papel de coordenação estratégica junto as demais secretarias. A soma dos atributos “ótimo” e “bom” excede, na maioria dos atributos, a marca de 80%, com exceção de dois atributos: “capacitação ofertada em parceria com a EGP” e “cronograma de atividades”. O atributo melhor avaliado é “envolvimento/comprometimento da equipe”, com 94% de “ótimo” e “bom”

Como você avalia o papel da Seplag como coordenadora do planejamento, em relação a:



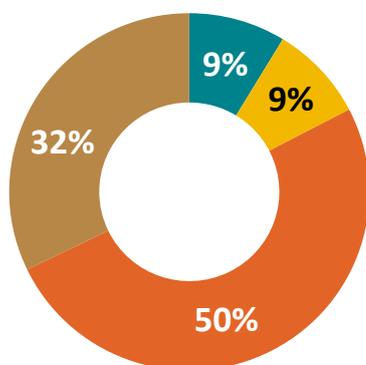
288



QUESTÃO 57: O QUE A SEPLAG PODE FAZER
PARA MELHORAR O APOIO ÀS ATIVIDADES DE
PLANEJAMENTO NA SUA INSTITUIÇÃO?

Q57 | O QUE A SEPLAG PODE FAZER PARA MELHORAR O APOIO ÀS
ATIVIDADES DE PLANEJAMENTO NA SUA INSTITUIÇÃO?

CATEGORIZAÇÃO DAS RESPOSTAS POR DIMENSÃO *



- Visão Estratégica e Definição de Prioridades
- Monitoramento, Gestão Intensiva e Avaliação
- Gestão e Desenvolvimento de Pessoas
- Governança

ÁREAS DE ATUAÇÃO NAS QUAIS A SEPLAG DEVE
ATUAR PARA MELHORAR O APOIO ÀS UNIDADES
SETORIAIS DE PLANEJAMENTO

- Para a maior parte dos entrevistados (51% das menções), a SEPLAG deveria concentrar seus esforços nas questões relacionadas à gestão e desenvolvimento de pessoas
- Em segundo lugar, com 32% das menções, os integrantes consideraram que a SEPLAG deveria atuar no fortalecimento do modelo de governança e dos mecanismos de articulação e decisão integrada
- As dimensões “monitoramento, gestão intensiva e avaliação” e “visão estratégica e definição de prioridades” foram as dimensões com menor número de respostas, contando, cada uma delas, com 9% do total de menções

Q57 | O QUE A SEPLAG PODE FAZER PARA MELHORAR O APOIO ÀS ATIVIDADES DE PLANEJAMENTO NA SUA INSTITUIÇÃO?

VISÃO ESTRATÉGICA E DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES

OS INTEGRANTES DA REDE ESTADUAL DE PLANEJAMENTO DESTACAM A NECESSIDADE DE APRIMORAR O PROCESSO DE DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES

- Foi ressaltada a importância de sensibilizar e de engajar a alta gestão no processo de planejamento
- Outro ponto destacado foi a necessidade de aproximar os integrantes de cada unidade setorial de planejamento, visando melhorar sua integração e articulação (trabalho em rede)
- Foi sugerido um esforço concentrado da SEPLAG no fortalecimento dos instrumentos de planejamento
- Foi criticada a falta de alinhamento entre plano e orçamento, com destaque para o MAPP e LDO/LOA

“Fazer com que a direção superior se sensibilize com a importância do planejamento e se envolva com mais interesse por esse trabalho”

“Conscientizar a alta gestão das instituições públicas sobre a importância do planejamento para o desempenho e os resultados efetivos. Falta consciência geral sobre este fato, notadamente dos gestores (alta gestão, coordenadores etc.)”

“Acho que é de fundamental importância a aproximação das USP's. As setoriais têm dificuldades em se relacionarem, isso prejudica os trabalhos conjuntos [...]”

“[A SEPLAG deveria] fortalecer cada vez mais todos os instrumentos de planejamento”

“[É necessário] sensibilizar o Governador para que o orçamento seja a referência do MAPP para a assunção de compromissos (despesas)”

Fonte: Grupos Focais

291

Q57 | O QUE A SEPLAG PODE FAZER PARA MELHORAR O APOIO ÀS ATIVIDADES DE PLANEJAMENTO NA SUA INSTITUIÇÃO?

MONITORAMENTO, GESTÃO INTENSIVA E AVALIAÇÃO

OS ENTREVISTADOS DESTACAM A NECESSIDADE DE INTENSIFICAR A ATUAÇÃO DA SEPLAG NO APOIO E FORTALECIMENTO DO PROCESSO DE MONITORAMENTO E GESTÃO

- Foi ressaltada a falta de informações relevantes e confiáveis que possam embasar o processo de tomada de decisão
- Foi sugerido a maior aproximação entre SEPLAG e setoriais visando aprimorar e padronizar o processo de monitoramento
- Foi aconselhado fortalecer a capacidade de avaliação de projetos e políticas públicas, visando retroalimentar a estratégia do governo mediante a análise de custo/benefício*

“Um dos principais problemas nas setoriais é a tomada de decisão baseada em evidências, muito porque não temos sistemas unificados, com informações sólidas. Hoje temos conhecimento dos problemas de cada setorial, mas não temos o conhecimento aprofundado dessas causas”

“Agendar visitas periódicas para a realização de monitoramento, como foi no início da implantação dos escritórios de projetos”

“Designar um técnico para acompanhar e monitorar a execução das atividades de planejamento da instituição, promovendo reuniões específicas de acompanhamento, visando a solução de problemas”

“Padronizar métodos de acompanhamento e monitoramento, além de viabilizar relatórios mais consistentes”

“Avaliar a qualidade do planejamento das pastas e do Governo, comparando o que foi inicialmente planejado com o que foi executado. Dar esse feedback e buscar soluções para grandes incongruências identificadas”

“A SEPLAG poderia verificar a possibilidade de implantação na estrutura dos órgãos integrantes da administração pública estadual de um setor (...) o qual poderia realizar a avaliação e monitoramento dos projetos e ações previstos no PPA, além de possibilitar as correções necessárias de acordo com as previsões exageradas no PPA”

* Vale ressaltar 50% dos integrantes da rede afirmaram não ter conhecimento suficiente na área de avaliação de projetos, programas e políticas públicas.

Fonte: Grupos Focais

292

Q57 | O QUE A SEPLAG PODE FAZER PARA MELHORAR O APOIO ÀS ATIVIDADES DE PLANEJAMENTO NA SUA INSTITUIÇÃO?

GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS

NO QUE TANGE À GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS, A PRIORIDADE DA SEPLAG DEVE SER O FORTALECIMENTO DAS EQUIPES DE PLANEJAMENTO NAS SETORIAIS

- A principal demanda foi para aumentar a oferta de cursos de capacitação com foco nas competências pertinentes às atividades da rede, tais como: planejamento, gestão, monitoramento, manuseio de sistemas, etc.
- Há preocupação com relação à perda de conhecimento em função da rotatividade das equipes alocadas nas unidades setoriais de planejamento
- Foi externalizada a preocupação com o dimensionamento das equipes, indicando que, por vezes, a falta de pessoal qualificado pode comprometer o desempenho da rede

“Promover, junto à EGP, capacitações continuadas”

“Promover treinamentos mais aprofundados devido a rotatividade muito grande de pessoal”

“Promover capacitações operacionais e estratégicas para as equipes de planejamento”

“Disponibilizar curso do SACC para o pessoal que trabalha com o sistema”

“Os cursos em parceria com a EGP poderiam ter mais vagas e abordar temas de Planejamento, Organização, Monitoramento, Direção e Controle e Clima Organizacional, Gestão de pessoas”

“Capacitação continuada dos instrumentos de planejamento orçamentário”

“Oferecer formação continuada com frequência para todos os componentes da equipe (são poucos) e não só para as chefias, que em geral não repassam os conteúdos. Ler o material não tem o mesmo impacto de assistir as palestras e discussões.”

“Elaborar manuais que possam nos ajudar nessa atividade”

“Definir, por órgão, a quantidade mínima de pessoal para trabalhar na área”

Fonte: Grupos Focais

293

Q57 | O QUE A SEPLAG PODE FAZER PARA MELHORAR O APOIO ÀS ATIVIDADES DE PLANEJAMENTO NA SUA INSTITUIÇÃO?

GOVERNANÇA

OS INTEGRANTES DA REDE DESTACAM O PAPEL DA SEPLAG NO APOIO AO ALINHAMENTO E APROXIMAÇÃO ENTRE AS DIVERSAS SETORIAIS

- Foi ressaltada a importância da coordenação e articulação entre secretarias e órgãos públicos. Nesse sentido, cabe à SEPLAG papel importante no fomento e coordenação da rede
- Há demanda por um “canal direto” de interlocução entre a SEPLAG e os integrantes da rede, sem ter que seguir necessariamente a estrutura formal da secretaria e/ou vinculada
- Os integrantes da rede que atuam no interior do estado destacam a necessidade de uma maior aproximação por parte da SEPLAG para que haja uma real compreensão de suas realidades nas respectivas regiões

“Acho que é de fundamental importância a aproximação das unidades setoriais de planejamento. As setoriais têm dificuldades em se relacionarem, isso prejudica os trabalhos conjuntos”

“Maior proximidade, com encontros regulares para compartilhamento de informação e melhoria dos fluxos de trabalho”

“Promover maior divulgação de boas práticas inclusive de outros estados para melhoria dos processos”

“A SEPLAG poderia contribuir cedendo um articulador para trabalhar nas secretarias como coordenador ou membro da USP [...] Esse técnico trabalharia para o bom desempenho do planejamento, acompanhamento, monitoramento das ações de governo dentro das setoriais”

“Realizar interlocução direta sem depender da Secretaria a que estamos vinculados. Até porque somos uma autarquia”

“Melhorar a comunicação, muitas vezes sabemos das reuniões, prazos, e entrega de documentos no mesmo dia. Muitas vezes o contato é feito com a secretaria”

“Em função de estarmos no interior é necessário (...) que a SEPLAG venha até o interior também ver nossa realidade”

Fonte: Grupos Focais

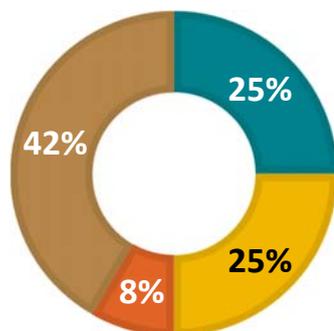
294



QUESTÃO 58: COMO VOCÊ AVALIA A EVOLUÇÃO
DAS PRÁTICAS DE GESTÃO BASEADA EM
RESULTADOS (GPR) NO GOVERNO DO CEARÁ? O
QUE AVANÇOU E O QUE NÃO AVANÇOU?

Q58 | COMO VOCÊ AVALIA A EVOLUÇÃO DAS PRÁTICAS DE GESTÃO
BASEADA EM RESULTADOS (GPR) NO GOVERNO DO CEARÁ? O QUE
AVANÇOU E O QUE NÃO AVANÇOU?

CATEGORIZAÇÃO DAS RESPOSTAS POR DIMENSÃO
(AVALIAÇÕES POSITIVAS)*



- Visão Estratégica e Definição de Prioridades
- Monitoramento, Gestão Intensiva e Avaliação
- Gestão e Desenvolvimento de Pessoas
- Governança

PRINCIPAIS AVANÇOS DAS PRÁTICAS DE GPR NO GOVERNO
DO CEARÁ:

- Embora as avaliações positivas tenham superado, em número, as avaliações negativas, aproximadamente metade destas menções positivas se configuram enquanto elogios vagos à evolução das práticas de GpR, sem que tal visão fosse sustentada por fatos e dados (ex. “ótima”, “sempre tem evoluído”, “boa”, “avançou bastante”)
- Considerando os principais avanços nas práticas de GpR, a dimensão mais citada foi “Governança” (42%)
- Em segundo lugar, empatadas com 25% das menções, foram citadas as dimensões “Visão Estratégica e Definição de Prioridades” e “Monitoramento, Gestão Intensiva e Avaliação”
- A dimensão “Gestão e Desenvolvimento de Pessoas”, no entanto, foi a menos citada, com apenas 8% das menções

* No total, foram analisadas 169 menções. Para fins de análise, algumas frases foram contabilizadas mais de uma vez por abordarem duas ou mais dimensões de análise simultaneamente. Desse total, 94 foram consideradas como avaliações positivas. Destas, 44 foram excluídas da análise por não guardar relação direta com o assunto abordado e/ou por terem sido consideradas extremamente vagas (ex. “Já está muito bom”, “Sem Comentários”, etc.).

Q58 | COMO VOCÊ AVALIA A EVOLUÇÃO DAS PRÁTICAS DE GPR NO GOVERNO DO CEARÁ? O QUE AVANÇOU E O QUE NÃO AVANÇOU?
VISÃO ESTRATÉGICA E DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES

...● **PRINCIPAIS DESTAQUES POSITIVOS NA PERCEPÇÃO DOS INTEGRANTES DA REDE QUANTO À CAPACIDADE DO GOVERNO DE FORMULAR UMA VISÃO ESTRATÉGICA E DEFINIR PRIORIDADES:**

- Avanços importantes, ao longo dos anos, na definição de prioridades
- Avaliação positiva do novo modelo de elaboração do PPA 2016/2019, com ampla participação das setoriais
- Avanços significativos na definição de métricas de desempenho (indicadores socioeconômicos referentes à ação governamental)

“Avançou bastante no que se refere a definição das prioridades estaduais”

“Houve uma evolução significativa em relação à definição das prioridades [...]”

“A GpR teve uma evolução significativa ao longo dos anos, com definição mais clara e objetiva das prioridades do estado, com a capacitação e valorização da equipe”

“Reputo de grande valia às oficinas que foram realizadas para a elaboração do PPA 2016/2019. A participação dos servidores na construção desse documento e da população terá um importante papel para a implementação, execução e gestão das políticas públicas necessárias à concretização dos 7 Cearás”

“Vejo um avanço grande no que diz respeito ao empenho dos trabalhos das principais secretarias voltados para o que realmente é prioridade no momento”

“Nos últimos anos, a qualidade técnica dos indicadores vem tendo um aprimoramento excelente”

Fonte: Grupos Focais

297

Q58 | COMO VOCÊ AVALIA A EVOLUÇÃO DAS PRÁTICAS DE GPR NO GOVERNO DO CEARÁ? O QUE AVANÇOU E O QUE NÃO AVANÇOU?
MONITORAMENTO, GESTÃO INTENSIVA E AVALIAÇÃO

...● **PRINCIPAIS PONTOS POSITIVOS NO MODELO DE MONITORAMENTO, GESTÃO INTENSIVA E AVALIAÇÃO ADOTADOS PELO ESTADO:**

- Avanços significativos no monitoramento das ações nas setoriais, com destaque positivo para a evolução das ferramentas informatizadas de apoio
- Amadurecimento e assimilação, nas áreas finalísticas, de uma cultura gerencial orientada para resultados, com foco na execução físico-financeira e nos indicadores

“Acredito que o maior avanço foi com relação ao monitoramento das ações de cada secretaria e vinculadas”

“As práticas de gestão baseadas em resultados estão amplamente incorporadas ao método de planejamento, operação e monitoramento as ações de Governo”

“Houve um considerável avanço nas ferramentas tecnológicas de GpR”

“Na época que a Seplag e o Ipece lideraram a implantação da cultura da GpR no estado, havia dificuldades no sentido de que algumas áreas finalísticas se apropriassem da responsabilidade de acompanhar o desempenho por meio de indicadores. Atualmente, percebo que as áreas finalísticas já têm mais compreensão dessa necessidade”

“Hoje vejo uma preocupação maior entre o programado e executado”

Fonte: Grupos Focais

298

Q58 | O QUE A SEPLAG PODE FAZER PARA MELHORAR O APOIO ÀS ATIVIDADES DE PLANEJAMENTO NA SUA INSTITUIÇÃO?

GOVERNANÇA

PRINCIPAIS DESTAQUES POSITIVOS RELATIVOS AO MODELO DE GOVERNANÇA:

- Avanços relevantes em aspectos ligados à transparência da ação governamental perante à sociedade
- Progressos significativos na integração e alinhamento entre as secretarias, principalmente no processo elaboração do PPA realizado em 2015

“O Portal da Transparência e do Acesso Cidadão, proporcionando maior transparência, acesso e possibilidade de avaliação dos serviços pela população”

“Penso que ficou mais claro o processo de transparência, ganhando o estado como administração e a sociedade como fiscalizadora”

“Observamos hoje uma infinidade de ferramentas desenvolvidas para controle e monitoramento das ações do governo, onde a população tem livre acesso para verificar o que está sendo realizado”

“Avançou a transparência, a integração e articulação entre setores interno e externos”

“Avançamos na integração das ações e na redução da assimetria de informações dentro do processo de planejamento”

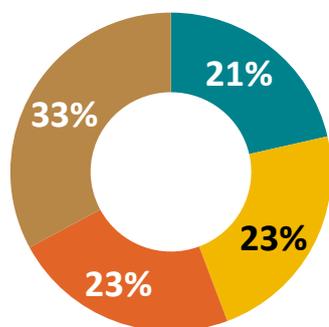
“Reputo de grande valia as oficinas que foram realizadas para a elaboração do PPA 2016/2019”

Fonte: Grupos Focais

299

Q58 | COMO VOCÊ AVALIA A EVOLUÇÃO DAS PRÁTICAS DE GESTÃO BASEADA EM RESULTADOS (GPR) NO GOVERNO DO CEARÁ? O QUE AVANÇOU E O QUE NÃO AVANÇOU?

CATEGORIZAÇÃO DAS RESPOSTAS POR DIMENSÃO (AVALIAÇÕES NEGATIVAS)*



- Visão Estratégica e Definição de Prioridades
- Monitoramento, Gestão Intensiva e Avaliação
- Gestão e Desenvolvimento de Pessoas
- Governança

PRINCIPAIS DESTAQUES NEGATIVOS NAS PRÁTICAS DE GPR NO GOVERNO DO CEARÁ:

- Diferentemente da avaliação positiva, a maior parte das menções críticas ao modelo atual de GpR são específicas e bem fundamentadas, estando, em grande parte, relacionadas a pelo menos uma das dimensões de análise selecionadas
- 33% das menções citam a dimensão “Governança” como àquela na qual se teria percebido menor grau de avanço na evolução das práticas de GpR
- A “Visão Estratégica e Definição de Prioridades” contou com 21%, enquanto “Monitoramento, Gestão Intensiva e Avaliação” e “Gestão e Desenvolvimento de Pessoas” contaram com 23%, cada uma

* No total, foram analisadas 169 menções. Para fins de análise, algumas frases foram contabilizadas mais de uma vez por abordarem duas ou mais dimensões de análise simultaneamente. Desse total, 89 foram consideradas como avaliações positivas. Destas, 19 foram excluídas da análise por não haver relação direta com o assunto abordado e/ou por terem sido consideradas extremamente vagas (ex. “Estagnada”, “Não foi implantada”, “Poderia Avançar mais”, etc.).

Q58 | COMO VOCÊ AVALIA A EVOLUÇÃO DAS PRÁTICAS DE GPR NO GOVERNO DO CEARÁ? O QUE AVANÇOU E O QUE NÃO AVANÇOU?

VISÃO ESTRATÉGICA E DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES

... PRINCIPAIS DESTAQUES NEGATIVOS NA OPINIÃO DOS INTEGRANTES DA REDE QUANTO À CAPACIDADE DO GOVERNO DE FORMULAR UMA VISÃO ESTRATÉGICA E DEFINIR PRIORIDADES:

- Ausência de uma estratégia de médio e longo prazos que responda às demandas da sociedade, com visão de futuro que articule atores internos e externos ao governo em torno de uma agenda compartilhada
- Dificuldades de priorizar estratégias e ações do governo, acarretando perda de foco e reduzida atenção gerencial nas ações e recursos mais relevantes
- Deficiências das setoriais na elaboração de diagnósticos aprofundados que permitam a identificação precisa das demandas da sociedade, com desdobramentos na definição de resultados finalísticos e intermediários*

* Vale ressaltar 65% dos integrantes da rede afirmaram não ter conhecimento suficiente na área de elaboração de diagnósticos socioeconômicos.

“Existe uma deficiência no planejamento de longo prazo, o que acarreta a dificuldade de saber qual o caminho a seguir, quais são as diretrizes e ações estratégicas que contribuirão para alcance de resultados”

“É necessário definir uma agenda de compromissos e resultados com base em focos estratégicos e impactos de grande relevância para que o planejamento possa colaborar nas intervenções de solucionar os problemas”

“Temos uma deficiência na definição das prioridades estaduais. Hoje entende-se prioridade como aquilo que possui o prazo mais curto, o que acaba por minar a o desenvolvimento de um planejamento coerente das setoriais”

“Não avançamos nas metodologias de monitoramento e de priorização de projetos. Essas áreas carecem de um bom instrumental corporativo”

“A prática de definir as prioridades estaduais e valorizar a atitude empreendedora e a profissionalização da gestão precisa avançar mais”

“Antes de se cobrar resultados, têm que se capacitar as setoriais a gerá-los e a se apropriar dos mesmos. Entender os seus problemas, saber seguramente apontar as suas causas. Isso não ocorre nas setoriais”

“Na minha percepção falta deixar claro para quem os resultados. Qualquer resultado não satisfaz o cidadão, nem impacta positivamente na sociedade”

“O modelo é interessante, mas muitas vezes restrito pela não aprovação pelo governo dos recursos financeiros planejados nos MAPPs, o que inviabiliza a ação da secretaria e/ou vinculada na execução do que foi planejado e aprovado na LOA”

Fonte: Grupos Focais

301

Q58 | COMO VOCÊ AVALIA A EVOLUÇÃO DAS PRÁTICAS DE GPR NO GOVERNO DO CEARÁ? O QUE AVANÇOU E O QUE NÃO AVANÇOU?

MONITORAMENTO, GESTÃO INTENSIVA E AVALIAÇÃO

... PRINCIPAIS LIMITAÇÕES A SEREM SUPERADAS NO MODELO DE MONITORAMENTO, GESTÃO INTENSIVA E AVALIAÇÃO ADOTADO PELO ESTADO:

- Lacunas no processo de acompanhamento e utilização das métricas de desempenho oriundas do processo de monitoramento. Muitas vezes, os indicadores não são devidamente aproveitados para (retro)alimentar o processo decisório
- Necessidade de aprimorar e institucionalizar os métodos e procedimentos de monitoramento
- Faltam mecanismos de responsabilização das pessoas, com avaliação de desempenho atrelada à qualidade dos serviços prestados à sociedade
- Há oportunidades de melhoria na aplicação de mecanismos de transparência e controle social, ensejando o engajamento da sociedade como participante e vigilante da ação pública
- Ausência de uma sistemática efetiva de avaliação com foco na aferição dos resultados e impactos das intervenções estatais

“O governo avançou consideravelmente na questão da aplicação dos instrumentos de planejamento através dos sistemas corporativos e no monitoramento da execução dos projetos. O que falta avançar é na qualidade do monitoramento, em que podemos avançar na aplicação dos indicadores para termos como mensurar os resultados obtidos na gestão para poder mostrar com transparência os resultados para a sociedade”

“[Atualmente nos limitamos a] lançar resultados em uma planilha sem analisar condições objetivas de melhoria dos indicadores”

“Lançar resultados em uma planilha sem analisar as condições objetivas de melhoria dos indicadores não estimula novas práticas”

“Hoje o monitoramento é confuso. Fazíamos no passado uma série de relatórios que não são mais elaborados. Tais relatórios subsidiavam nosso trabalho e davam mais consistência ao trabalho realizado”

“Precisamos avançar na responsabilização das pessoas pelos seus resultados e na atuação com transparência, provendo meios para o controle social das iniciativas empreendidas”

“O governo está procurando trabalhar de forma eficiente onde se planeja e define o orçamento, controla e avalia os resultados, acho que o que pode estar faltando é uma avaliação do tipo revisão: por que não alcançamos a meta?”

Fonte: Grupos Focais

302

Q58 | COMO VOCÊ AVALIA A EVOLUÇÃO DAS PRÁTICAS DE GPR NO GOVERNO DO CEARÁ? O QUE AVANÇOU E O QUE NÃO AVANÇOU?

GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS

...● PRINCIPAIS LIMITAÇÕES A SEREM SUPERADAS NA GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS:

- Necessidade de profissionalizar a gestão e ampliar a oferta de cursos voltados para competências pertinentes às atividades da rede de planejamento
- Apesar da existência de sistemas de incentivos em setoriais tais como SEDUC, SEPLAG e SSPDS, dentre outras, os integrantes da rede indicam desafios a serem superados visando a efetiva responsabilização dos servidores pelo alcance dos resultados pactuados

“Muitos servidores ainda necessitam de mais cursos na área”

“Antes de se cobrar resultados, têm que se capacitar as setoriais a gerá-los e a se apropriar dos mesmos. Entender os seus problemas, saber seguramente apontar as suas causas. Isso não ocorre nas setoriais”

“Seria interessante um maior número de cursos para os participantes das equipes de GpR”

“A GpR é uma ótima ferramenta, a questão é a falta de incentivos para os servidores, que na maioria das vezes não compreende a metodologia”

“Precisa avançar na responsabilização das pessoas pelos seus resultados”

“A gestão pública por resultados não evoluiu no que diz respeito a valorização da atitude empreendedora e profissionalização da gestão”

Fonte: Grupos Focais

303

Q58 | COMO VOCÊ AVALIA A EVOLUÇÃO DAS PRÁTICAS DE GPR NO GOVERNO DO CEARÁ? O QUE AVANÇOU E O QUE NÃO AVANÇOU?

GOVERNANÇA

...● PRINCIPAIS DESTAQUES NEGATIVOS RELATIVOS AO MODELO DE GOVERNANÇA:

- Falta de patrocínio da alta gestão em relação às práticas de GpR
- Limitações no modelo de execução de projetos, abordando a forma de governança, os mecanismos de supervisão e monitoramento da execução e a definição da linha decisória do projeto, dentre outros
- Limitações na integração da atuação governamental, tanto horizontalmente entre as setoriais quanto verticalmente com o “núcleo duro” do governo
- Apesar das conquistas recentes, os integrantes ressaltaram a necessidade de o governo aprimorar os mecanismos de transparência e controle social

“Acredito que a GpR deu nova direção à administração pública, mas ainda carece de um patrocínio mais forte do Governo central para de fato se consolidar”

“A meu ver, falta aos gestores maiores, se interessarem por tais práticas, pois nunca ouvi da parte deles alguma coisa a respeito da GpR”

“Acredito haver a necessidade apenas de reforçar [...] o aspecto do aprimoramento da governança dos projetos em relação ao período de operação [...]”

“A gestão pública por resultado tem na teoria se mostrado bem superior ao sistema antigo, mas, tem na integração (...) a mesma deficiência do outro, impedindo resultados mais concretos. Necessário melhorar estratégias de integração que levem à melhoria dos resultados esperados. Principalmente quando as decisões do comitê central não estiverem alinhadas como que foi planejado”

“Precisa melhorar em relação à governança das ações do governo, especialmente, no que diz respeito à integração das políticas e às ações intersetoriais”

“[É necessário] atuar com transparência e prover meios para o controle social das iniciativas empreendidas.”

Fonte: Grupos Focais

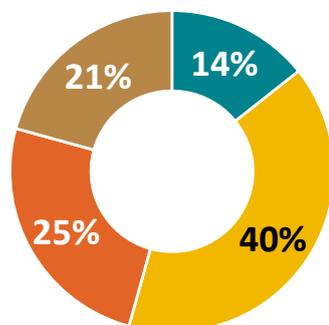
304



QUESTÃO 59: O QUE NÃO PODE DEIXAR DE SER FEITO (PRIORIDADES) NOS PRÓXIMOS QUATRO ANOS PARA QUE O GOVERNO DO CEARÁ AVANCE MAIS?

Q59 | O QUE NÃO PODE DEIXAR DE SER FEITO (PRIORIDADES) NOS PRÓXIMOS QUATRO ANOS PARA QUE O GOVERNO DO CEARÁ AVANCE MAIS?

CATEGORIZAÇÃO DAS RESPOSTAS POR DIMENSÃO *



- Visão estratégica e Definição de Prioridades
- Moniotaramento, Gestão Intensiva e Avaliação
- Governança
- Gestão e Desenvolvimento de Pessoas

PRINCIPAIS PRIORIDADES PARA OS PRÓXIMOS QUATRO ANOS NAS PRÁTICAS DE GPR NO GOVERNO DO CEARÁ SEGUNDO OS INTEGRANTES DA REDE DE PLANEJAMENTO:

- O foco prioritário do governo do Ceará nos próximos quatro anos deve estar voltado para a melhoria das questões relacionadas à dimensão “Monitoramento, Gestão Intensiva e Avaliação” (40% das menções)
- Em segundo lugar, com 25% das menções, os integrantes da rede consideraram que o Governo deveria priorizar o fortalecimento do modelo de governança, em especial os mecanismos de articulação e decisão integrada
- A “Gestão e Desenvolvimento de Pessoas” recebeu 21% das inserções, enquanto a “Visão estratégica e definição de prioridades” recebeu apenas 14% do total de menções

Q59 | O QUE NÃO PODE DEIXAR DE SER FEITO
(PRIORIDADES) NOS PRÓXIMOS QUATRO ANOS PARA QUE O
GOVERNO DO CEARÁ AVANCE MAIS?

VISÃO ESTRATÉGICA E DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES



...● OS INTEGRANTES DA REDE DESTACAM A
NECESSIDADE DE APRIMORAR O PROCESSO
DE DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES

- Há convergência quanto à necessidade de aprimorar o atual processo de planejamento, seja no nível dos projetos, das setoriais ou do estado como um todo
- É enfatizada a necessidade de priorizar e direcionar os investimentos e políticas públicas com foco naqueles com maior potencial de impacto para a população
- É ressaltada a ausência de métricas para direcionar a ação governamental (indicadores e, sobretudo, metas)
- É sugerido um processo estruturado de alinhamento de expectativas com a sociedade visando estabelecer um diálogo com foco nas reais possibilidades e limites da ação estatal

“Colocar o planejamento em primeiro lugar antes da execução das ações”

“Planejar melhor os projetos”

“Planejamento estratégico das Setoriais em parceria com a Seplag”

“Definir as prioridades estaduais”

“Investir no que realmente é necessário, evitando investimentos faraônicos e que não beneficiam a grande massa da população”

“Aprimorar as políticas públicas que venham melhorar a vida da população.”

“Decidir que gastos são prioritários e seguir fielmente essa priorização”

“Definição de metas claras e cobrança para sua execução”

“Dialogar com a população para que ela perceba que os recursos são escassos e não dá para satisfazer as necessidades de todos e buscar consolidar parcerias e formalizar novas com segmentos da sociedade que estejam abertos a contribuir com o projeto do governo”

Fonte: Grupos Focais

307

Q59 | O QUE NÃO PODE DEIXAR DE SER FEITO
(PRIORIDADES) NOS PRÓXIMOS QUATRO ANOS PARA QUE O
GOVERNO DO CEARÁ AVANCE MAIS?

MONITORAMENTO, GESTÃO INTENSIVA E AVALIAÇÃO



...● OS INTEGRANTES DA REDE DESTACAM A
NECESSIDADE DE APERFEIÇOAR O MODELO DE
MONITORAMENTO, GESTÃO INTENSIVA E AVALIAÇÃO

- Foi destacada a necessidade de aprimorar o modelo de monitoramento e avaliação das prioridades, seja no nível de ações, projetos, programas, metas ou promessas de campanha (compromissos)
- Excessiva centralização do processo decisório e baixa autonomia das setoriais, sobretudo no processo de gestão orçamentário-financeira
- Há preocupação com a falta de continuidade da ação governamental, visando evitar desperdícios

“Aprimorar os processos de planejamento, acompanhamento e avaliação de programas e projetos”

“O monitoramento de ações e programas prioritários deve ser desenhado e ficar claro para todos os envolvidos no processo”

“Realizar reuniões sistemáticas de monitoramento [...]”

“Monitoramento das metas estabelecidas”

“Monitoramento e avaliação dos compromissos [estabelecidos nos 7 Cearás]”

“Ampliar a gestão dos indicadores de resultados”

“Dar maior liberdade as setoriais na gestão dos recursos”

“A aprovação pelo governo na primeira reunião de MAPP do ano dos recursos financeiros (pelo menos 75%) contidos e aprovados na LOA para cada setorial e/ou vinculada. Somente assim as execuções poderiam fluir normalmente, no nível estabelecido pelo TCE, sem que os gestores não fiquem travados nas licitações, assinaturas e execuções de contratos”

“O empoderamento das equipes das setoriais, com uma diminuição do excessivo centralismo na figura do Governador, dando mais liberdade aos Secretários de tocarem os trabalhos em suas respectivas secretarias”

“Dar continuidade aos principais projetos já iniciados, evitando-se a descontinuidade e a perda dos recursos investidos”

Fonte: Grupos Focais

308

Q59 | O QUE NÃO PODE DEIXAR DE SER FEITO
(PRIORIDADES) NOS PRÓXIMOS QUATRO ANOS PARA QUE O
GOVERNO DO CEARÁ AVANCE MAIS?
GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS

● PRINCIPAIS PONTOS DE MELHORIA IDENTIFICADOS
NO MODELO DE GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE
PESSOAS

- Capacitação da alta gestão e do nível técnico em temas relacionados à GpR
- Aprimoramento do modelo atual de gestão e desenvolvimento de pessoas, compreendendo a definição de plano de cargos e carreira, avaliação de desempenho, política de recompensas, etc.
- Seleção e alocação estratégica de profissionais especializados em áreas deficitárias por meio de concurso público ou modelos alternativos de contratação
- Necessidade de reduzir os riscos associados à rotatividade na composição da equipes que integram a rede de planejamento*

* Lembrando que 46% dos integrantes da rede ocupam cargos comissionados ou são terceirizados.

“Melhorar a capacitação da alta administração para planejamento”

“Capacitação do corpo técnico das setoriais em instrumentos de planejamento, execução, monitoramento e avaliação dos projetos”

“Investimento nas pessoas, com melhores salários e capacitação”

“Definição de carreiras, desenho e descrição de cargos, capacitação do quadro de técnicos e processos de avaliação de desempenho devem ser coordenados por profissionais com conhecimento e experiência em pessoas”

“Ampliar a política de recompensas e de valorização do desempenho dos servidores”

“Fazer concursos para as áreas deficitárias de pessoal especializado de cada setorial ou mesmo contratação de pessoas capacitadas para trabalhar nas execuções das ações de governo”

“Efetivar as equipes de planejamento das setoriais, como servidores efetivos de carreira mediante concurso, eliminando a rotatividade”

309

Fonte: Grupos Focais

Q59 | O QUE NÃO PODE DEIXAR DE SER FEITO
(PRIORIDADES) NOS PRÓXIMOS QUATRO ANOS PARA QUE O
GOVERNO DO CEARÁ AVANCE MAIS?
GOVERNANÇA

● OS INTEGRANTES DA REDE IDENTIFICARAM
ALGUMAS PRIORIDADES VISANDO O
APRIMORAMENTO DO MODELO DE GOVERNANÇA
INTERNO E EXTERNO DO GOVERNO

- Necessidade de dar transparência às ações do governo e de submeter as propostas a um processo amplo de negociação com os poderes constituídos e com os segmentos representativos da sociedade
- Ampliar a participação e o controle social no processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas
- Aprimorar os mecanismos internos de articulação e decisão

“Foco na excelência dirigida ao cidadão e a sociedade na condição de usuários do serviço público”

“Participação popular para a definição das prioridades do governo”

“Ouvir as demandas dos cidadãos usuários”

“Implantar mecanismos efetivos de controle social”

“Transparência nas prestações de contas públicas”

“Constante integração com a sociedade”

“Governo atuar ouvindo e processando as sugestões advindas de todos os níveis”

“Aprimorar a governança interna e externa das ações do governo”

“Conscientizar as instituições públicas da relevância do planejamento para os resultados (e cobrar ações efetivas) Este ponto inclui a alta gestão (sem um patrocinador, nada será feito numa instituição)”

310

Fonte: Grupos Focais



ANEXO 4.5: SISTEMAS DE INCENTIVOS FINANCEIROS E NÃO FINANCEIROS EM VIGOR NO GOVERNO DE ESTADO DO CEARÁ

APRESENTAÇÃO



O PRESENTE ANEXO COMPÕE UMA DAS ATIVIDADES PREVISTAS NA ETAPA II DENTRO DO PROGRAMA DE TRABALHO DE **FORTALECIMENTO DO MODELO DE GESTÃO PÚBLICA PARA RESULTADOS (GPR) NO ESTADO DO CEARÁ**, QUE COMPREENDE SEIS ETAPAS INTERLIGADAS, INDO DESTA O LEVANTAMENTO DE EXPERIÊNCIAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS ATÉ A ELABORAÇÃO DE TERMO DE REFERÊNCIA PARA AVALIAÇÃO FUTURA DO MODELO E DO FUNCIONAMENTO DA 2ª GERAÇÃO DA GPR.

UMA DIMENSÃO IMPORTANTE PARA O SUCESSO DO MODELO DE GPR É A GESTÃO DE PESSOAS E SISTEMAS DE INCENTIVOS FINANCEIROS E NÃO-FINANCEIROS PARA O AUMENTO DE PRODUTIVIDADE. A IMPLEMENTAÇÃO DESTES MECANISMOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA É DELICADA E REQUER ATENÇÃO ESPECIAL PARA QUE AJUSTES E ADAPTAÇÕES DURANTE A SUA EXECUÇÃO PROMOVAM OS RESULTADOS DESEJADOS.

O PRESENTE DOCUMENTO CONSOLIDA A ANÁLISE DOS MODELOS DE INCENTIVOS FINANCEIROS ADOTADOS NO GOVERNO DO CEARÁ, REALIZADA ENTRE OS MESES DE JANEIRO A MARÇO DE 2016. FORAM CONTEMPLADOS OITO ÓRGÃOS, A SABER: CGE – CONTROLADORIA E OUVIDORIA GERAL DO ESTADO, SSPDS – SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL, PGE – PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, SEPLAG – SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO, SEDUC – SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, SESA – SECRETARIA DA SAÚDE, SEFAZ – SECRETARIA DA FAZENDA, IPECE – INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ.

A ANÁLISE SE DIVIDIU EM DOIS MOMENTOS. O PRIMEIRO CONSISTIU NO LEVANTAMENTO E ANÁLISE DOCUMENTAL DAS LEIS, DECRETOS, PORTARIAS E DEMAIS INSTRUMENTOS NORMATIVOS DE CADA SETORIAL. O SEGUNDO ENVOLVEU VISITAS EM CAMPO, AS QUAIS PERMITIRAM APROFUNDAR DETERMINADAS ESPECIFICIDADES NÃO DETALHADAS NOS DOCUMENTOS DISPONIBILIZADOS. OS MODELOS DE INCENTIVOS DE CADA ÓRGÃO FORAM ANALISADOS TENDO POR BASE UM CONJUNTO DE CRITÉRIOS IDENTIFICADOS PREVIAMENTE NO LEVANTAMENTO DE BOAS PRÁTICAS DE GPR (*BENCHMARKING*) E DETALHADOS NO QUADRO-SÍNTESE.

POR FIM, FORAM TAMBÉM ANALISADOS INSTRUMENTOS DE INCENTIVOS NÃO-FINANCEIROS EM VIGOR.

| ● RESUMO EXECUTIVO

|| ● CASOS AVALIADOS

- 2.1. **CGE** | Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado
- 2.2. **SSPDS** | Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social
- 2.3. **PGE** | Procuradoria Geral do Estado
- 2.4. **SEPLAG** | Secretaria de Planejamento e Gestão
- 2.5. **SEDUC** | Secretaria de Educação
- 2.6. **SESA** | Secretaria da Saúde
- 2.7. **SEFAZ** | Secretaria da Fazenda
- 2.8. **IPECE** | Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
- 2.9. Governo do Ceará | Incentivos não-financeiros

VISÃO DE CONJUNTO DOS MODELOS DE INCENTIVO EM VIGOR

- **Grau de institucionalização:** Não há modelo único de incentivos. As setoriais são responsáveis por elaborar seus próprios modelos, definir seus critérios de avaliação e determinar o método de apuração e de avaliação. Isso permite a coexistência de modelos de diferentes níveis de maturidade.
- **Alinhamento estratégico:** Com exceção de algumas secretarias, as métricas que integram o sistema de incentivos não guardam correspondência com as metas estabelecidas nos respectivos planos setoriais.
- **Clareza, objetividade e imparcialidade:** Na maioria dos casos, foi relatado certo grau de subjetividade no processo de avaliação em função da vinculação entre bonificação e avaliação individual de desempenho.
- **Metas desafiadoras e factíveis:** Com exceção de algumas secretarias, usualmente são atribuídas notas máximas na avaliação de desempenho, o que sinaliza a necessidade de rever o processo de avaliação para eliminar esta distorção.
- **Natureza do incentivo financeiro:** Os incentivos financeiros analisados são concedidos sob forma de gratificação, onde se torna parte integrante do salário e entra para a base de cálculo da aposentadoria, décimo-terceiro e férias; ou então sob forma de prêmio, que possui caráter indenizatório.
- **Dispositivo que delimite o pagamento do incentivo pecuniário por resultados ao alcance de resultado fiscal pelo Estado:** Em todos os casos analisados, o pagamento do adicional é garantido independentemente da situação fiscal do Estado.
- **Montante do pagamento por desempenho:** O montante varia conforme a organização. Há casos em que a base de cálculo é o último vencimento da carreira, o vencimento-base do respectivo servidor ou então um valor bruto máximo pré-estabelecido.

AValiação dos Modelos de Incentivos Financeiros em Vigor

Quadro-Síntese Comparativo

CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO	CGE	SSPDS	PGE	SEPLAG	SEDUC	SESA	SEFAZ	IPECE
Implantação do modelo	Por meio de Lei em 2003	Por meio de Lei em 2014	Por meio de Lei em 2008	Por meio de Lei em 2005	Por meio de Lei em 2008	Por meio de Lei em 1997	Por meio de Lei em 2004	Por meio de Lei em 2005
Instrumento balizador	Plano Estratégico 2015-2022	Métricas do Ceará Pacífico	Não	Não (i)	PEE 2015-2024	Não	Mapa Estratégico 2015-2018	Não (i)
Abrangência (sistema coletivo no nível das equipes versus individual)	Institucional e Individual	Institucional e Individual	Individual	Institucional e Individual	Institucional	Individual	Individual	Institucional e Individual
Montante do pagamento por desempenho	Até 40% sobre a última categoria da carreira	Salário-base	Valor máximo fixado em até R\$5.000,00	Até 40% sobre a última categoria da carreira	Com base no vencimento-base do servidor	Não foi verificado um percentual padrão	De acordo com a categoria, havendo limite mínimo (A3)	Até 40% sobre categoria do servidor
Periodicidade da avaliação (AV) e pagamento (PG)	AV: Semestral PG: Mensal	AV: Trimestral PG: Quadrimestral	AV: Trimestral PG: Mensal	AV: Anual PG: Mensal	AV: Anual PG: Anual (espécie de 14º)	AV: Semestral (Desempenho Funcional) AV: Anual (Usuário) PG: Mensal	AV: Bimestral PG: Mensal	AV: Anual PG: Mensal
Incorporação do benefício ao cálculo da aposentadoria	Sim (v)	Não	Sim (v)	Sim (v)	Não	Não (ii)	Sim (iii)	Sim (iv)
Média de desempenho	Pontuação de todos servidores na faixa superior (2014.1 e 2015.1)	Premiação segue ranking das AIS	Nota máxima para todos os servidores	Pontuação de todos servidores na faixa superior (2013 a 2016)	Premiação segue ranking das escolas estaduais de ensino médio	Valores são arbitrados pelos próprios gestores das unidades de saúde	Não disponível	Nota máxima para todos os servidores (2014-2015)

- (i) Na SEPLAG e no IPECE, apesar da existência de planos estratégicos, eles têm como horizonte 2010 e 2014, respectivamente. Portanto, não há como afirmar que o modelo atual de incentivos esteja alinhado com as métricas estratégicas.
- (ii) Na SESA, o marco legal referente a Gratificação de Incentivo ao Trabalho com Qualidade (Lei 12.761/97 e demais dispositivos legais) determina que os benefícios sejam concedidos sob forma de gratificação e incorporados ao cálculo de férias, décimo-terceiro e aposentadoria. Entretanto, de acordo com informações da Coordenadoria de Gestão Previdenciária (CPREV), não foi identificado nenhum processo de aposentadoria com incorporação de algum "prêmio" no valor inicial do benefício no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), denominado Sistema Único de Previdência Social do Estado do Ceará (SUPSEC).
- (iii) Na SEFAZ, o marco legal (Lei nº 13.439, de 16 de janeiro de 2004, regulamentada pelo Decreto nº 27.439, de 03 de maio de 2004) prevê que o Prêmio por Desempenho Fiscal (PDF) seja concedido sob forma de gratificação e incorporado ao cálculo de férias, décimo-terceiro e aposentadoria. A referida Lei foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 3516/2005) proposta pelo Procurador-Geral da República, em tramite no Supremo Tribunal Federal. A Lei nº 14.969/2011 promoveu alteração suprimindo os aposentados e pensionistas do PDF, mas criando uma gratificação compensatória, que é custeada com recursos destinados para o PDF. De acordo com informações da Coordenadoria de Gestão Previdenciária (CPREV) da SEPLAG, para efeito de aposentadoria, a legislação estadual (Lei nº 14.969/2011) prevê o cálculo da média dos últimos 24 meses da gratificação do PDF, sendo que o resultado dessa média compõe o valor inicial do benefício. Em alguns casos, a parcela referente ao PDF no benefício pode resultar maior que o PDF verificado na remuneração do último mês como ativo.
- (iv) A gratificação de Desempenho de atividade de Análise de Políticas Públicas (GDAP) é incorporada ao salário-base do servidor para fins de contribuição previdenciária, férias e 13º. Para questão previdenciária, são obedecidos os limites estabelecidos pelo INSS.
- (v) Na CGE, PGE e SEPLAG, a incorporação do incentivo pecuniário ao cálculo da aposentadoria foi confirmada pela Coordenadoria de Gestão Previdenciária (CPREV).



1. MODELO DE INCENTIVOS EM VIGOR NA CONTROLADORIA E OUVIDORIA GERAL DO ESTADO (CGE)

1 REMUNERAÇÃO VARIÁVEL

Denominada Gratificação de Desempenho de Atividade de Auditoria (GDAA) (criada pelo §1º do art.17 da Lei nº13.325, de 14 de julho de 2003 e regulamentada pelo Decreto nº27.614, de 29 de outubro de 2004), o incentivo é concedido tendo como limite máximo o percentual de 40% (quarenta por cento) incidente sobre o valor da última classe/referência da respectiva tabela de vencimento da carreira Auditor de Controle Interno da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (Art.17 da Lei 15.648, de 30 de junho de 2014), sendo formada por 2 (dois) tipos de avaliação. São elas (conforme Portaria da Secretaria da Controladoria, nº 02/2005, de 12 de janeiro de 2005):

TIPOS DE AVALIAÇÃO	% INCIDENTE NO SAL. BASE	PERIODICIDADE	INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO
Avaliação de Desempenho Individual (0 a 100) Representa 50% do total da GDAA e são tendo como referência os critérios (Portaria 02/2005 de 12jan) <ul style="list-style-type: none"> a. Quantidade e produtividade do trabalho (50) b. Qualidade do trabalho (25) c. Tempestividade do trabalho (10) d. Comprometimento com o trabalho (10) e. Conduta profissional (5) 	20%	Semestral	Ficha de Avaliação de Desempenho Individual (FADI)
Avaliação Institucional, composta por: <ul style="list-style-type: none"> i. Avaliação de Desempenho Setorial (peso 70%) ii. Avaliação de Desempenho Global (peso 30%) 	20%	Semestral	(i) Ficha de Avaliação Setorial (ii) Ficha de Avaliação Global ³¹⁷

A GDAA é paga ao titular de cargo efetivo de Auditor de Controle Interno, quando investido em cargo de direção e assessoramento, de provimento em comissão, níveis DNS-2, DNS-3 e de natureza especial, integrante da estrutura organizacional da Secretaria da Controladoria, tendo como base, exclusivamente, a avaliação de desempenho institucional.

É importante observar que a Lei de criação e o Decreto de regulamentação da GDAA e a Lei nº13.325, de 14 de julho de 2003, que estrutura e aprova o plano de cargos e carreira da carreira de auditoria de controle interno, previram que a gratificação a ser percebida deveria incidir sobre o vencimento básico do servidor, no percentual de até 40% (quarenta por cento). Posteriormente, por meio da Lei 15.648, de 30 de junho de 2014 esse percentual passou a incidir sobre o valor da última classe/referência da respectiva tabela de vencimento da carreira de Auditor de Controle Interno, independentemente do nível no qual esse servidor está na carreira, o que traz como implicação o aumento de custos globais no pagamento da GDAA, mantendo-se as demais variáveis constantes.

Ademais, denota-se que o Decreto nº 27.614, de 29 de outubro de 2004, em seu Art.14, prevê que as despesas decorrentes da GDAA correrão à conta dos recursos consignados no orçamento do exercício para a Secretaria (CGE) (ou seja, recursos do tesouro estadual destinados orçamentariamente para aquela Secretaria), que serão suplementadas se insuficientes. Neste caso, percebe-se que o pagamento da GDAA mediante a aplicação dos processos de avaliação de desempenho, ocorrerá independentemente da condição fiscal do Estado.

2 DINÂMICA DA AVALIAÇÃO

2.1. Avaliação Individual

É realizada semestralmente pela chefia imediata do servidor tendo como base a Ficha de Avaliação de Desempenho Individual.

A média das avaliações de desempenho individual do conjunto de servidores não poderá ser superior ao resultado da respectiva avaliação institucional.

A avaliação individual deverá ser processada apenas se o servidor tiver permanecido no exercício de suas atribuições por, no mínimo, dois terços de um período completo de avaliação. Férias; luto, nos termos da lei estatutária; licença para tratamento de saúde por um período não superior a 30 (trinta) dias, no exercício; licença gestante e licença paternidade; missão ou estudo em outra parte do território nacional ou no estrangeiro, quando o afastamento for de interesse da Secretaria da Controladoria e desde que expressamente autorizado pelo Chefe do Poder Executivo; e outros casos obrigatórios por lei, são computados como dias de efetivo exercício para fins de avaliação individual.

Obs.: São 06 as unidades que fazem as avaliações individuais e, no âmbito de cada unidade administrativa, as avaliações de desempenho individual são realizadas por Colegiado, formado pelos ocupantes de cargos de Direção e Assessoramento.

319

2.2. Avaliação de Desempenho Institucional

É formada por dois tipos distintos de avaliação, que são:

2.2.1. Avaliação setorial, que é medida a partir do cumprimento das metas que são estabelecidas pelas unidades administrativas e;

2.2.2. Avaliação global, que é o percentual da soma dos pontos alcançados pelas unidades administrativas em relação aos pontos previstos na portaria. O somatório das metas setoriais são as metas globais.

2.3. A Assessoria de Desenvolvimento Institucional (Adins) fica responsável por aferir o cumprimento das metas pelas unidades administrativas e pelo acompanhamento do processo de avaliação de desempenho institucional, sendo as metas da CGE estão em consonância com o PPA e são fixadas pelo Secretário.

320

3 OBSERVAÇÕES

- I. A remuneração variável é com base na última classe e referência. No plano de cargos da CGE, a classe parte de A a C e a referência de I a V. Com isso, o servidor, receberá pelo desempenho o valor correspondente a 40% da CV, ainda que esteja numa classe e referência inferior.
- II. Os incentivos também são conferidos aos inativos.
- III. Há um sistema informatizado de uso interno da CGE que não foi possível conhecer até o momento, porém já foi identificado que não é um sistema tão eficiente, existem queixas quanto ao seu funcionamento.
- IV. Atualmente existe uma queixa por parte dos servidores que não acham justos os pontos que são avaliados, dada a subjetividade dos critérios. Além disso, há também uma recomendação de atualização do modelo (já existe um TdR pronto e haverá uma consultoria especializada para desenvolver um novo modelo de avaliação de desempenho).

Em entrevista, houve menção para modificação do modelo incorporando as seguintes características:

- I. Que exista uma avaliação 360º;
- II. Que exista avaliação pelos pares;
- III. Que esteja vinculado com o perfil e competências dos servidores;
- IV. Que esteja vinculado com o programa ISO já implantado na CGE.

321

O pagamento de incentivo pecuniário na CGE é resultante de desempenho satisfatório tanto em avaliação institucional quanto em avaliação individual, o que constitui uma boa prática. Outro destaque positivo é o alinhamento das metas institucionais com o Planejamento Estratégico (2015-2022).

Foi averiguada certa insatisfação dos servidores quanto ao modelo atual, no sentido de ser "injusto" em virtude da subjetividade engendrada pelos itens de avaliação, levando à recorrência de situações nas quais alguns servidores não concordam com as notas atribuídas.

Pelas "Atas da Comissão de Análise de Avaliação e de Recursos (CAAR) 2014.2 e 2015.1" –, é possível verificar que todas as justificativas de metas não alcançadas ou parcialmente alcançadas foram aceitas e, portanto, deliberadas pelo alcance integral. Houve casos, inclusive, de superação da meta em 760% (Meta F, 2014.2, CAINT), sem apresentação de justificativa pelo executor por tamanha discrepância, o que pode denotar erro na calibragem da meta. Nota-se, ainda, que nas Atas da CAAR não constam descritos e anexados a forma / fonte de comprovação (documentos, fotografias etc.) que evidencie o cumprimento ou não do objeto / da meta pactuada e sua qualidade.

Também se infere, pelos documentos disponibilizados, que a CAAR possui um papel mais cartorial no processo, uma vez que não foram verificados o fornecimento de recomendações, com a devida justificativa, de ajustes ou alterações na avaliação de desempenho do órgão, especialmente os relacionados aos indicadores, metas e resultados, sugestões de melhoria no processo de avaliação, de pactuação ou de acompanhamento, tampouco foram feitos comentários gerais sobre pontos específicos que tiveram atrito, discordância, alterações etc.

322

Na CGE, o servidor incorpora a remuneração variável à aposentadoria (calculada com base na média da remuneração variável do respectivo nível dos últimos 18 meses). É importante destacar que adotar o modelo de pagamento de remuneração variável por resultado baseada em gratificação incorporável à aposentadoria é uma medida que pode incorrer em custos futuros irreversíveis para o Governo pois, uma vez que esta remuneração passa a ser considerada pelos servidores como salário, as avaliações tendem ser positivas, visto que resultados negativos representam uma “punição injusta” e configuram o “não-recebimento do salário”.

Verifica-se que, a despeito do dispositivo legal prever que a média das avaliações de desempenho individual do conjunto de servidores não pode ser superior ao resultado da respectiva avaliação institucional, na prática, ocorre que as metas da avaliação institucional, mesmo quando não alcançadas, são aceitas pela CAAR, fazendo com que a mesma tenha resultado global superior ou semelhante aos resultados das avaliações individuais dos servidores da CGE, que são, na maioria dos casos, próximos ao total da pontuação possível – o que garante o pagamento da GDAA em sua quase totalidade, já que o peso de ambas as avaliações é de 50%.

Vale constatar que a GDAA conforme Decreto nº 27.614, de 29 de outubro de 2004, instituída pelo §1º do art.17 da Lei nº 13.325, de 14 de julho de 2003, “tem por finalidade incentivar o aprimoramento das ações de controle interno da Administração Pública Estadual”.

Para incentivar a melhoria efetiva da performance, a GDAA deve decorrer de um processo de avaliação de desempenho e resultados que seja ao mesmo tempo justo, rigoroso, alinhado aos objetivos estratégicos institucionais e que estimule sistematicamente e de forma crescente o alcance de resultados relevantes, funcionando como um vetor para o desenvolvimento de competências dos servidores.

Nesse sentido, ao se analisar os depoimentos coletados em campo junto aos servidores da CGE e os documentos institucionais fornecidos, nota-se que a GDAA necessita de importantes transformações, não só em sua base jurídico-legal, mas também em seus aspectos gerenciais e operativos, principalmente no que diz respeito: à atuação da CAAR, que deve ser mais rigorosa no processo de acompanhamento e avaliação dos resultados; ao processo de definição e pactuação de indicadores e metas, que devem ser desafiadores e alinhados às diretrizes estratégicas do Estado; ao aperfeiçoamento do sistema informatizado de uso interno da CGE para fins de acompanhamento da avaliação de resultados; à adoção dos critérios de avaliação, que devem ser mais objetivos e majoritariamente focado em resultados, ao invés de pré-requisitos básicos, funcionais e meramente cartoriais; dentre outros. Esse conjunto de fatores configura uma distorção do modelo, pois evidencia que a finalidade do mecanismo, na prática, tornou-se a garantia de remuneração extra para os servidores.

Outro ponto que merece destaque é que o pagamento da GDAA independentemente da situação fiscal do Estado. Não há, portanto, dispositivo legal que preveja o não pagamento nas situações de resultado fiscal negativo. Está previsto no normativo que a Secretaria fará suplementação orçamentária para esse fim, no caso de insuficiência de recursos na previsão original.



2. MODELO DE INCENTIVOS EM VIGOR NA SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL (SSPDS)

SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL DETALHAMENTO DO MODELO

Denominado Sistema de Compensação pelo Cumprimento de Metas por Indicadores Estratégicos no Estado do Ceará (criada pela Lei nº 15.558, de 11 de março de 2014 e regulamentada pelo Decreto nº 31.448, de 24 de março de 2014), a compensação pecuniária é concedida ao agente integrante do Sistema de Segurança Pública e Defesa Social, em razão do cumprimento das metas estabelecidas no âmbito do Sistema, sendo custeada com valores do Fundo de Incentivo ao Cumprimento de Metas na Área da Segurança Pública do Estado do Ceará – FUSPCE.

A compensação, conforme destacado no arcabouço legal, tem por objetivo ressarcir o profissional pelo maior esforço e desgaste provocados pelo desempenho cobrado para o cumprimento das metas fixadas no Sistema (Art. 4º, § 1º, Lei nº 15.558, de 11 de março de 2014), com distribuição em 03 (três) parcelas (Art. 5º, § 2º, Decreto nº 31.448, de 24 de março de 2014), mediante apuração do resultado do cumprimento das metas por trimestre (Art. 5º, § 1º, Decreto nº 31.448, de 24 de março de 2014), não compondo a remuneração do agente da Segurança Pública, para nenhum efeito, inclusive tributário (Art. 5º, Lei nº 15.558, de 11 de março de 2014).

Sobre a apuração trimestral do resultado do cumprimento das metas, seguida da distribuição em três parcelas do incentivo pecuniário, é importante atentar para que, considerando o acumulado ao longo do ano, o valor percebido pelo agente seja proporcional ao cumprimento da meta acumulada no mesmo período. Isto porque, caso a meta trimestral para os indicadores pactuados seja alcançada ou superada, mas, no acumulado do ano, haja uma piora dos mesmos em relação ao período (ano) anterior – aumentando, portanto, a criminalidade no Estado ou a ineficácia da Segurança Pública – os agentes terão percebido uma parcela do incentivo (referente a um trimestre) sem que, contudo, a criminalidade no período de um ano tenha arrefecido.

Merece destaque, no modelo adotado pela SSPDS, a previsão legal da adoção de indicadores de resultados finalísticos, com o balanceamento de pesos e redutores entre eles, a saber:

- CVLI - Crimes Violentos Letais e Intencionais (efetividade; 60%)
- CVP - Crimes Violentos Contra o Patrimônio (efetividade; 40%)
- SCP – Solução de Crimes e Prisões (eficácia do sistema; redutor de 1/3 do CVLI ou CVP, a depender)

Com essa sistemática, estimula-se não somente a precaução, mas também a solução de crimes, aplicando-se o redutor à Área Integrada de Segurança – AIS que efetuar a prisão. Ademais, como o indicador redutor refere-se conjuntamente à solução do crime (investigação eficaz) e à prisão, estimula-se, também, a integração entre as polícias, que é uma das premissas da política da SSPDS.

Nota-se, contudo, mediante análise do arcabouço legal, a ausência de indicadores relacionados à eficiência ou produtividade do Sistema, ou seja, da relação entre benefícios gerados para a sociedade e os custos ou insumos alocados para seu alcance. Sugere-se avaliar a incorporação de métricas de eficiência, dada a importância de se atingir esses resultados finalísticos com a eficiência alocativa dos recursos públicos, em observância ao princípio da eficiência, previsto na Constituição brasileira, dispositivo incluído pela Emenda Constitucional nº 19/1998.

É sabido que a finalidade precípua de uma política pública de segurança é promover um ambiente seguro e a sensação de segurança da população. Vale refletir, ainda, sobre a adoção futura de indicadores relacionados à sensação de segurança da população – uma dimensão subjetiva da segurança pública.

Vale comentar, contudo, que embora tenha havido uma preocupação de garantir que, para fins de premiação, os indicadores de resultados sejam privilegiados em detrimento dos indicadores de esforços, os mesmos deveriam derivar de um plano estratégico da SSPDS, hoje não existente.

Para o pagamento da remuneração variável ao agente de segurança, são aferidos os resultados alcançados, por meio do Índice de Desempenho de Metas – IDM. Para isso, é calculado previamente o Percentual de Cumprimento da Meta de cada um dos indicadores, que é o quociente entre o executado e a meta daquele indicador multiplicado por 100. O resultado do Percentual de Cumprimento da Meta de cada um dos Indicadores Estratégicos de Criminalidade é multiplicado por seu respectivo peso em termos unitários, dividido por 100, transformando-se no IDM.

O cálculo da compensação leva em consideração a participação dos servidores: Participação do Resultado do Estado – PRE, cujos resultados têm peso de 20% no total da remuneração variável; Participação no Resultado do Território1 – PRT, cujos resultados têm peso de 20% no total da remuneração variável; e na Participação no Resultado da AIS – PRA, cujos resultados têm peso de 60% no total da remuneração variável. Não é necessário, nessa sistemática, que o Estado ou o Território alcancem seus resultados para que o agente de segurança de uma determinada AIS perceba a compensação. Se, por exemplo, um agente está numa AIS que cumpriu 100% de sua meta, este ganhará 60% do prêmio total e, para ganhar 100%, o território no qual ele está inserido e o Estado terão que cumprir também suas metas. Os agentes de segurança que trabalham com serviços administrativos, inclusive nas Áreas Integradas de Segurança, e as equipes especializadas terão o cálculo da compensação proporcional à meta obtida pelo Estado.

Esse modelo, em tese, faz com que o agente de segurança pública tome conhecimento e se comprometa com os resultados e metas do todo, ou seja, das metas de sua área, do seu território e do Estado, o que pode promover a colaboração entre os atores e instituições do SSPDS. Cabe ressaltar que esta sistemática está alinhada a um dos princípios do Sistema de Compensação preconizados na Lei nº 15.558/2014, Art. 1º § 1º, quer seja, o trabalho integrado para busca de resultados comuns e cumprimento de metas [...], ensejando ações conjuntas alinhadas a estratégias relacionadas à Segurança Pública, mediante a elaboração e execução de Planos de Ação Integrada. Nessa perspectiva, para promover tal integração, é importante pensar em incluir a execução desses Planos de Ação Integrada no Sistema de Compensação adotado pelo SSPDS, juntamente com os demais indicadores já mencionados anteriormente, ainda que com baixo peso na composição da nota final referente ao desempenho.

¹Território corresponde a duas ou mais Áreas Integradas de Segurança, sob a responsabilidade de um Grande Comando. É dividido em Capital, Região Metropolitana, Interior Sul e Interior Norte.

O modelo prevê, ainda, o pagamento de um Valor Residual, distribuído após apuração final de cada trimestre, entendido este como o valor variável decorrente dos recursos não distribuídos em razão do não atingimento integral 100% (cem por cento) da meta, e por outros motivos legalmente previstos, distribuído entre os profissionais das 15 (quinze) Áreas Integradas de Segurança que mais contribuíram em termos absolutos para o resultado. Com isso, cria-se um estímulo a mais para que as Áreas Integradas de Segurança almejem cada vez mais se destacar entre as melhores, beneficiando aqueles que mais contribuem com os resultados e se submetem a maiores riscos.

A soma das parcelas resultantes da participação no resultado de cada setor, mais o Valor Residual pagos no trimestre, conforme o peso de cada setor, constitui o valor do Prêmio Total a ser percebido pelo agente.

Para o financiamento do prêmio, foi criado mediante a Lei Complementar nº 133, de 11 de março de 2014, o Fundo de Incentivo ao Cumprimento de Metas na Área da Segurança Pública do Estado do Ceará – FUMECE, cujos recursos são oriundos de repasses pelo Tesouro do Estado.

O modelo adotado pela SSPDS conta com uma Comissão de Acompanhamento e Avaliação composta por representantes das instituições do Sistema, além do representante do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica (IPECE). O modelo prevê, ainda, a participação do Gabinete do Governador nas reuniões promovidas pela Comissão, com direito à voz e a voto. Este modelo de comissão é interessante por possibilitar a participação de um ator externo ao Sistema de Segurança Pública e Defesa Social, a saber, o IPECE, que embora vinculado à Secretaria de Planejamento e Gestão, possui expertise técnica na temática indicadores e metas, o que pode contribuir para o balizamento técnico na pactuação e discussão de indicadores, metas e resultados e para o aperfeiçoamento da sistemática. Ademais, a previsão de participação com voz e voto, de outro ator externo ao Sistema, o gabinete do governador, pode induzir ao maior rigor em todo o processo. Considera-se, contudo, que para aprimorar a composição desta comissão, seria importante que os prepostos ou representantes do Governador a compusessem oficialmente, na mesma proporção dos atores internos do Sistema, proporcionando maiores equilíbrio e isenção nesse processo.

No tocante ao financiamento do prêmio, embora haja a preocupação da SSPDS em garantir uma fonte de recursos para pagamento em caso de atingimento dos resultados, é premente que se aperfeiçoe o mecanismo adotado, condicionando o aporte de recursos do Tesouro estadual e o pagamento do incentivo ao resultado fiscal positivo do Estado. É desejável que sejam pactuados e apurados indicadores que mensurem a contribuição do órgão e suas entidades vinculadas para esse resultado fiscal (ex.: indicador de qualidade do gasto, de economia de despesa típica de área-meio etc.).

Pela redação dada, infere-se que a compensação pecuniária por desempenho tem caráter indenizatório (o termo “ressarcir” permite essa ilação), de modo que além de não integrar a remuneração do agente, sobre ela não incide qualquer tributação, inclusive imposto de renda. Destaca-se que esta opção é positiva, pois além de, pelo menos em termos legais, não desvirtuar o instrumento, não onera a previdência estadual com a incorporação da percepção pecuniária para fins de aposentadoria e pagamento de pensões atuais e futuras.

Por fim, merece destaque positivo a preocupação do órgão com a construção de uma metodologia tecnicamente fundamentada, envolvendo uma instituição estatal com expertise (IPECE), balizadora para a construção dos indicadores e definição de metas para o modelo de premiação do SSPDS. A despeito de a mesma ainda carecer de alguns aperfeiçoamentos e ajustes, a opção por uma construção tecnicamente fundamentada certamente é a mais adequada para a eficácia e lisura do modelo.



3. MODELO DE INCENTIVOS EM VIGOR NA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO (PGE)



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DETALHAMENTO DO MODELO

A remuneração variável por desempenho paga na PGE, intitulada Prêmio por Desempenho, é estipulada no art.83, §1º, da Lei Complementar nº58, de 31 de março de 2006, com as alterações determinadas na Lei Complementar nº69, de 10 de novembro de 2008 e regulamentada pelo Decreto nº 29.990, de 09 de dezembro de 2009.

O Prêmio por Desempenho é concedido somente aos Procuradores (cerca de 90) que obtiverem *performance* satisfatória nos seguintes critérios de avaliação:

- A. Assiduidade
- B. Pontualidade
- C. Eficiência
- D. Qualidade

O prêmio de desempenho conferido ao Procurador tem como limite máximo o valor mensal de R\$ 4.000,00 – valor estipulado na Lei Complementar nº69, de 10 de novembro de 2008, mas que foi atualizado recentemente, para acima de R\$ 5.000,00.

Cada critério corresponde a uma quarta parte do valor total do Prêmio de Desempenho. Para cada critério avaliativo são definidos indicadores, critérios de desempenho e aferição específicos, previstos no Decreto 29.990/2009.

O ciclo de avaliação é trimestral (com a apuração mensal dos critérios de avaliação), sendo utilizada para definição dos valores mensais a serem pagos nos três meses subsequentes.

O prêmio de desempenho é considerado para fins de cálculo dos valores pertinentes ao adicional de férias e décima terceira remuneração e é incorporado aos proventos de aposentadoria do Procurador do Estado que o perceba. O prêmio, ainda, é custeado exclusivamente pelo Fundo de Modernização e Reaparelhamento da Procuradoria Geral do Estado – FUNPECE.

A legislação prevê a vedação da percepção do prêmio por desempenho em caso de afastamento do Procurador do Estado, exceto nas seguintes situações: férias; licença para tratamento de saúde (até 90 dias); licença quando acidentado ou vítima de agressão não provocada, em decorrência ou no exercício das atribuições do cargo (até 90 dias); licença-gestante; cessão para chefia das Assessorias Jurídicas das Secretarias de Estado e das Entidades da Administração Indireta.

Outros incentivos pecuniários legalmente previstos para os Procuradores da PGE são:

- A gratificação de defesa judicial e de consultoria jurídica da Administração Direta fica fixada em 10% (dez por cento) incidente exclusivamente sobre o vencimento-base.
- O auxílio-moradia – aos Procuradores do Estado lotados nas Procuradorias Regionais no valor correspondente a 8% (oito por cento) incidente exclusivamente sobre o vencimento-base do Procurador do Estado de Classe B; aos Procuradores do Estado designados para Representação no Distrito Federal no valor correspondente a 15% (quinze por cento) incidente exclusivamente sobre o vencimento-base do Procurador do Estado de Classe B.

A leitura de documentos e legislações existentes assim como as entrevistas que foram realizadas com representantes da PGE sugerem que a remuneração variável por desempenho, com exceção de avanços no acompanhamento dos prazos de julgamento dos processos, deixou de cumprir sua principal finalidade que é promover a motivação e o engajamento dos servidores para o alcance de metas desafiadoras e resultados relevantes. O pagamento do Prêmio por Desempenho tornou-se, com o tempo, um fim em si mesmo, desvirtuando-se para um mecanismo garantidor de remuneração extra e incorporação à aposentadoria.

A ausência de um plano estratégico setorial da Procuradoria Geral do Estado impossibilita a fixação de metas a partir de diretrizes estratégicas institucionais. Isso, por sua vez, faz com que as metas pactuadas sejam relacionadas à rotina do órgão, em detrimento de indicadores de resultado, o que denota a fragilidade do modelo vigente na PGE.

Ademais, a previsão, no arcabouço jurídico, de que “cada critério corresponde a uma quarta parte do valor total do Prêmio de Desempenho”, ao invés cada um deste corresponder a uma quarta parte do valor total da pontuação da avaliação de desempenho individual pode conduzir a garantia aos seus servidores o pagamento de, no mínimo, 25% do valor total do prêmio.

Na medida em que o “Prêmio por Desempenho” é utilizado para fins de férias, décimo-terceiro e aposentadoria, na prática, o sistema de incentivos torna-se uma gratificação para os servidores, deixando de ser uma modalidade de remuneração variável.

Por fim, os relatos indicam que o modelo de avaliação de desempenho e premiação por resultados adotado na PGE vincula a remuneração variável do superior à do subordinado, gerando como consequência negativa, a atribuição de nota máxima à quase totalidade dos servidores da Procuradoria, o que ratifica a necessidade premente de realização de ajustes em toda a sistemática.



4. MODELO DE INCENTIVOS EM VIGOR NA SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO (SEPLAG)

O Decreto estadual nº 31.067, de 03 de dezembro de 2012 regulamenta a Avaliação de Desempenho, a Ascensão Funcional e as Gratificações de Desempenho de Atividades de Planejamento e Orçamento – GDPO e de Atividades de Gestão – GDAG dos servidores da Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG do Estado do Ceará.

De acordo com esse Decreto, o modelo adotado pela SEPLAG “tem o objetivo de permitir a melhoria dos processos de gestão de pessoas da SEPLAG com foco em competências, permitindo ao administrador mensurar os resultados obtidos pelo servidor público ou pela equipe de trabalho, mediante critérios objetivos decorrentes de metas institucionais, previamente pactuadas com a equipe de trabalho”.

O modelo de avaliação de desempenho desenvolvido contempla três esferas do desenvolvimento profissional do servidor: **Competências** (correspondendo a 30% do total da avaliação); **Metas e Resultados** (correspondendo a 40% do total da avaliação); e **Crítérios Administrativos** (correspondendo a 30% do total da avaliação).

A Competências (30%): significa o acompanhamento do desenvolvimento de cada servidor, verificando sua evolução na carreira e sua capacidade de entregar os resultados esperados, por meio do aumento do seu nível de proficiência em uma competência. As competências podem ser de três tipos:

- **Gerais:** comum a todos os servidores, correspondendo a 30% do percentual atribuído;
- **Gerenciais:** aplicáveis apenas aos servidores que exercem cargo de liderança na SEPLAG, correspondendo a 40% do percentual atribuído;
- **Setoriais:** intrínsecas aos princípios e às estratégias da Secretaria, correspondendo a 40% do percentual atribuído.

339

Nos casos dos servidores que não exercem cargo de liderança, serão aplicáveis apenas as competências gerais e setoriais, cada qual representando 50% do percentual atribuído para a dimensão “competências” da avaliação de desempenho.

Os servidores têm suas competências avaliadas por até quatro agentes, da seguinte forma:

CARGOS DE LIDERANÇA		DEMAIS PROFISSIONAIS	
Avaliador	Peso	Avaliador	Peso
Chefe Imediato	35%	Chefe	40%
Auto-Avaliação	30%	Auto-Avaliação	30%
Pares	20%	Pares	30%
Subordinados	15%	-	-

Entende-se, pelos pesos atribuídos às avaliações realizadas pelos agentes, conforme tabela supracitada, que o peso atribuído à auto-avaliação seja demasiadamente alto. No caso de cargos de liderança, seu peso é, por exemplo, próximo ao da avaliação da chefia imediata, superior à avaliação dos pares e também dos subordinados. No caso dos demais profissionais, a auto-avaliação possui o mesmo peso da avaliação pelos pares.

Ademais, entende-se que o Decreto poderia regulamentar os casos nos quais a unidade / célula / assessoria / coordenadoria / divisão possui poucos empregados (por exemplo, apenas 5). Nesses casos, sabendo-se que é da cultura das instituições públicas brasileiras a resistência em avaliar e ser avaliado, a avaliação pelos pares (em ambos os cargos) e pelos subordinados podem gerar tensões, receios e animosidades, podendo desvirtuar o uso e os resultados da avaliação.

340

Além disso, nos casos de unidade / célula / assessoria / coordenadoria / divisão com um grande número de funcionários (por exemplo, 50), poder-se-ia regulamentar a aplicação da avaliação de desempenho. Nesses casos, cabe avaliar a necessidade de todos os subordinados ou pares avaliarem um determinado par ou chefia. Outra opção pode ser a definição prévia de um percentual representativo de servidores para avaliar seu par ou chefe e, a partir disso, selecioná-los aleatoriamente, garantindo que todos os indivíduos sejam avaliados pelos pares (mas não por todos os pares) e que a chefia seja sempre avaliada.

Outra questão a se refletir diz respeito ao anonimato dos avaliadores, quando da avaliação pelos pares e pelos subordinados. Para evitar animosidades e tensões dentro de uma mesma equipe de trabalho, por exemplo, recomenda-se garantir o anonimato de seus pares ou subordinados.

O desempenho do servidor na avaliação de competência é apurado obedecendo-se à seguinte escala de níveis:

- Abaixo da Expectativa – 25% => Nota de 0 a 2,5
- Atende Parcialmente às Expectativas – 50% => Nota de 2,6 a 5,0
- Atende Quase Totalmente às Expectativas – 75% => Nota de 5,1 a 7,5
- Atende às Expectativas – 100% => Nota de 7,6 a 10.

Pela escala de níveis supracitada, depreende-se que a mesma está condescendente. Sugere-se, portanto, que a escala seja mais rigorosa, ampliando-se as faixas de nota para os níveis inferiores de desempenho e estreitando as faixas de nota para os níveis superiores de desempenho.

B Metas e Resultados (40%): é o acompanhamento e a contratação, entre a chefia imediata e os demais servidores, do resultado institucional e individual no alcance de metas estabelecidas.

- **Metas Institucionais:** Correspondem ao percentual atribuído de até 50%, na esfera “Metas e Resultados” da avaliação. Visa a aferir o desempenho coletivo no alcance de metas das Coordenadorias / Assessorias (unidade setoriais do órgão) e da Secretaria (órgão).
- **Metas Individuais:** Correspondem ao percentual atribuído de até 50%, na esfera “Metas e Resultados” da avaliação. Visa a aferir o desempenho do servidor no exercício das atribuições do cargo ou função.

C Critérios Administrativos (30%): é o acompanhamento e avaliação do desempenho do servidor em relação aos aspectos relacionados aos fatores que reflipam o seu cotidiano e seu comprometimento com a instituição, por meio de dois grupos de critérios:

- **Desenvolvimento Profissional:** Para cada nível funcional (ensino superior, médio e fundamental), são avaliados diferentes aspectos, tais como: participação em cursos, participação em comissões ou grupos de trabalho, participação em palestras, conferências e congressos, apresentação de trabalhos etc. Corresponde a até 80% do percentual atribuído na esfera “Critérios Administrativos” da avaliação.
- **Ocorrências Funcionais:** Contemplam aspectos relativos ao exercício das funções do servidor no cotidiano e seu comprometimento para com a instituição, contemplando critérios independentemente do nível funcional, quais sejam: elogio; penalidade; assiduidade; e pontualidade. Corresponde a até 20% do percentual atribuído na esfera “Critérios Administrativos” da avaliação.

Seguem as principais considerações referentes ao modelo de avaliação de desempenho da SEPLAG.

A primeira delas refere-se ao fato de ter-se optado por uma modelagem e distribuição de pesos que considera as metas institucionais para fins de ascensão profissional do servidor. Entende-se que, para fins de progressão de carreira e promoção, o desempenho a ser considerado deve ser o do indivíduo, independentemente do alcance de resultados da instituição. Nessa perspectiva, sugere-se que, na dimensão “Metas e Resultados” da avaliação, as metas institucionais sejam desconsideradas para esse fim – mantendo-se, portanto, apenas as metas individuais –, ou então que seu peso seja reduzido significativamente para esta finalidade.

Considera-se pertinente, no modelo adotado, na perspectiva de uma Gestão para Resultados, o fato de se considerar apenas a dimensão “Metas e Resultados” (individuais e institucionais) da avaliação de desempenho para fins de concessão das Gratificações de Desempenho de Atividades de Planejamento e Orçamento (GDPO) e Gratificação de Atividades de Gestão (GDAG) dos servidores SEPLAG.

Cabe atentar para diferença entre os servidores que ingressaram até 2003 e 2004, pois o cálculo para sua aposentadoria difere. Para o primeiro grupo a base do cálculo é composta pelo último vencimento recebido somado à média das 18 últimas gratificações. Uma vez inativo, o servidor leva para aposentadoria o vencimento integral e a média dos valores dos últimos 18 meses da gratificação, onde o valor da gratificação é congelado e o vencimento varia conforme for atualizada a tabela referência (PCCR). Já o segundo grupo, formado pelos servidores que ingressaram a partir de 2004, o cálculo considera a média da soma do vencimento-base e gratificação das últimas 80 contribuições, sendo o reajuste de acordo com o aplicado para o Estado, a partir da reposição geral (EC41).

343

As gratificações concedidas incidem sobre o salário-base do servidor que tenha permanecido no exercício de suas atribuições por no mínimo dois terços de um período completo de avaliação – que é de um ano – e que, além de ter atingido no mínimo a pontuação de 50% na avaliação individual, a avaliação institucional de sua unidade e da SEPLAG tenha sido satisfatória. Essas condicionantes para a percepção da gratificação, vinculando desempenho na avaliação individual, assiduidade e avaliação institucional são aspectos positivos do modelo e que merecem ser destacados.

De acordo com a Coordenadoria de Previdência do Ceará (CPREV) e de acordo com as constatações feitas por meio do Portal da Transparência da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE), a gratificação incide sobre a remuneração do servidor, sendo pago mensalmente e compoendo a base de cálculo para aposentadoria sobre a qual o servidor contribui para a previdência.

Outro ponto que merece destaque é a ausência de metas. Se a gratificação visa reconhecer o desempenho e não há instrumentos para mensurá-lo, pode correr o risco da mesma ser notada como um complemento salarial e não como uma gratificação por desempenho.

Em relação à tabela de conversão constante do Decreto, para fins de pagamento da gratificação, considera-se que o modelo por faixas de desempenho é adequado. Sugere-se, entretanto, avaliar, a manutenção da atual escala. Recomenda-se adotar uma escala mais rigorosa, ampliando-se as faixas de nota para os níveis inferiores de desempenho e estreitando as faixas de nota para os níveis superiores de desempenho.

Uma das lacunas do Decreto diz respeito à não definição da fonte dos recursos para fins de pagamento da Gratificação, ou seja, se são recursos do orçamento da SEPLAG ou não. Também não foi encontrado nenhum dispositivo que delimite o pagamento do incentivo pecuniário por resultados ao alcance de resultado fiscal pelo Estado. Cabe avaliar prever tal dispositivo, desejavelmente pactuando e apurando, para fins de metas institucionais, indicadores que mensurem a contribuição do órgão e suas entidades vinculadas para esse resultado fiscal (ex: indicador de qualidade do gasto, de economia de despesa típica de área-meio etc.).

344

É importante salientar, ainda, que não foi encontrado documento referente ao Plano Estratégico da SEPLAG. Deste modo, questiona-se de qual base as metas institucionais e individuais têm sido definidas para fins de avaliação. Isto porque, como se sabe, entre outras funções, a avaliação de desempenho – incluindo competências e resultados – deve ser indutora da motivação dos servidores, mobilizadora e direcionadora dos esforços de indivíduos, grupos e organizações para o alcance de resultados finalísticos e prioritários, em nível setorial e governamental e, para tanto, os indicadores e metas a serem firmados nesse instrumento devem ser um desdobramento natural dos desafios e prioridades estabelecidos nesses planos.

Por fim, para além do arcabouço legal e infralegal, é importante que seja garantido que o modelo adotado não se distancie de seu verdadeiro propósito de motivar os servidores, induzir a melhoria da qualidade dos serviços públicos e o alcance de resultados relevantes e desafiadores.

¹ Na SEPLAG, a avaliação tem deixado de acontecer como previsto por decisão do antigo gestor. Em 2016, o plano estratégico da SEPLAG foi revisto, o que inclui a definição de indicadores e metas.



5. MODELO DE INCENTIVOS EM VIGOR NA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO (SEDUC)

Prêmio “Escola Nota Dez”

O Prêmio Escola Nota Dez foi criado através da Lei 14.371, de 19 de junho de 2009 e disciplinado na Lei 14.580, de 21 de dezembro de 2009 com regulamentação no Decreto 29.896, de 16 de setembro de 2009, com o objetivo valorizar a gestão educacional com foco na aprendizagem do aluno, servindo como estímulo ao desenvolvimento da excelência no âmbito do sistema público de ensino no Estado.

O prêmio funciona como política indutora para as escolas melhorarem seus resultados e política apoiadora às escolas com menores resultados. O Prêmio é destinado às 150 escolas municipais que obtiverem os melhores resultados da alfabetização, na avaliação externa do SPAECE no ano anterior. Além disso, o Prêmio Escola Nota Dez apoia, também, a recuperação de 150 escolas com índices mais baixos de alfabetização (IDE-Alfa) e de 150 escolas com menores índices de desenvolvimento no ensino no 5º ano. Cada escola premiada se obriga a apoiar uma escola de menor rendimento.

Em 2011, a Lei nº 14.949, de 27/06/2011, ampliou o Prêmio, que passou a contemplar as 150 escolas com melhor desempenho no 5º ano do Ensino Fundamental. Ainda em 2011, a Lei nº 15.052 e o Decreto nº 30.797 aperfeiçoaram as regras do Prêmio Escola Nota Dez, duplicando a quantidade de escolas premiadas, que passou de 300 para 600; mudando às condições de participação das escolas, criando uma comissão para análise de recursos e a possibilidade de revisão de resultados

Em 15 de dezembro de 2015 essa legislação foi novamente revogada e aprovada a Lei Nº 15.923 de 15 de dezembro de 2015, que passou a incluir também o 9º ano do Ensino Fundamental.

347

* Fonte: CGE/ RELATÓRIO DE AUDITORIA DE DESEMPENHO Nº 220001.01.03.06.003.0914 – AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA

A Lei prevê que o prêmio é destinado às escolas públicas que atenderem aos seguintes critérios:

1. Ter pelo menos vinte alunos matriculados no 2º ano do ensino fundamental regular;
2. Ter o Indicador de Desempenho Escolar de Alfabetização/IDE-Alfa situado no intervalo entre 8,5 e 10,0;
3. Ter no mínimo 90% de alunos matriculados no 2º ano avaliados pelo SPAECE;
4. Ter a escola só será premiada se o município tiver com 70% dos alunos do ensino fundamental no nível desejado de alfabetização.

Os recursos transferidos por meio de prêmios têm a seguinte destinação: “A premiação e o auxílio financeiro às escolas apoiadas são concedidas por meio das unidades executoras das escolas. As rubricas nas quais os estabelecimentos mais têm investido os recursos angariados são: formação; excursões; acervo bibliográfico; cooperação técnico-pedagógica; materiais esportivos, de expediente e pedagógicos; contraturno ou reforço escolar; equipamentos e mobiliário; e reforma e construção. As escolas podem conceder bônus a seus profissionais pelos resultados alcançados. Para isso, podem empregar até 30% de uma das parcelas recebidas.”¹

348

* Fonte: Regime de Colaboração para a Garantia do Direito à Alfabetização: O Programa Alfabetização na Idade Certa no Ceará” da SEDUC e do UNICEF – Fortaleza: SEDUC, 2012

O prêmio distingue entre dois grupos de escolas. As escolas com melhor desempenho são classificadas como “premiadas” e recebem R\$ 2.000 por aluno. As escolas com menores IDE - 9 (Índice de Desempenho Escolar do 9º Ano do EF) e IDE - 5 (Índice de Desempenho Escolar do 5º Ano do EF), classificadas como “apoiadas”, recebem R\$1.000. Ambos os grupos se comprometem a implementar um plano de melhorias, sendo os recursos provenientes do Fundo Estadual de Combate a Pobreza (FECOP).

As escolas “premiadas” recebem em duas parcelas anuais, sendo a primeira parcela equivalente a 75% do valor referente ao prêmio. Os 25% restantes são recebidos com base no cumprimento de dois critérios: (i) manter ou elevar os resultados no SPAECE e (ii) apoiar a escola parceira (apoiada). O intuito é incentivar que as escolas premiadas desenvolvam ações de cooperação técnico-pedagógico junto as escolas de menor desempenho.

Com relação ao apoio que deve ser dado à escola parceira, é obrigatório que a escola contribua para que a escola apoiada consiga melhorar seus indicadores, compartilhando boas práticas e treinando a equipe, quando necessário. É importante salientar que o não-cumprimento de algum dos critérios acima é suficiente para que as escolas não sejam contempladas com a segunda parcela do prêmio.

Nas escolas “apoiadas” o método de repasse é idêntico, salve uma alteração nos percentuais, sendo duas parcelas de 50%. As escolas só recebem a segunda parcela se elevarem seu IDE-5 e IDE-9 para no mínimo 5,0.

Os dados abaixo apresentam a evolução histórica do prêmio, considerando Lei nº 14.949. Nota-se que, ao longo dos anos, o número de escolas e quantidade de alunos beneficiados aumentou de forma expressiva, enquanto que os recursos destinados ao prêmio não sofreram grandes alterações desde 2009.

Conforme se observa, o montante de recursos transferido pelo Governo do Estado, por meio do Prêmio Escola Nota Dez, se aproxima dos R\$ 130 milhões, no período de 2009 a 2014, beneficiando 1.032.709 alunos da rede pública municipal e estadual.

Ano	Nº de Escolas Premiadas		Nº de Escolas Apoiadas		Total de Escolas	Valor aplicado em prêmio (em R\$)	Quantidade de alunos beneficiados
	2ºano	5ºano	2ºano	5ºano			
2009	150	0	150	0	300	19.325.875	14.370
2010	150	10	150	10	320	18.034.374	143.184
2011	150	90	150	90	480	22.749.375	86.596
2012	150	56	150	56	412	27.912.000	273.294
2013	150	95	150	95	490	17.070.500	346.010
2014	150	124	150	124	548	21.124.000	169.255

As escolas de ambos os grupos devem elaborar um plano de melhoria, que consiste na descrição da aplicação dos recursos, sendo uma pré-condição para autorizar o repasse dos recursos. Uma vez elaborado, deve ser submetido à apreciação da SEDUC que tem poder deliberativo no repasse do prêmio.

A utilização dos recursos segue, necessariamente, critérios definidos pela SEDUC. Para as escolas premiadas, a primeira parcela (75%) deve obedecer os percentuais a seguir: 70% para aquisição de bens e serviços, 20% para fins de bonificação e 10% para cooperação técnica¹. A segunda parcela (25%) pode ser alocada até 70% para aquisição de bens e serviços e 30% para o pagamento de bonificação. Já no caso das escolas apoiadas, a primeira parcela (50%) deve ser destinada em 90% para aquisição de bens e serviços e 10% para cooperação técnica², não havendo nenhum recurso para o pagamento de bonificação no primeiro ano. No segundo ano, o restante dos recursos (50%) deve ser empregado obedecendo os seguintes limites: 70% para aquisição de bens e serviços e 30% para o pagamento de bônus.

Os profissionais que são contemplados com o prêmio são definidos pelas próprias escolas. A título de exemplo, existem escolas que concedem o prêmio para todos os colaboradores (diretores, professores, administrativo, incluindo terceirizados, etc.) e escolas que costumam remunerar somente o grupo de professores.



Todas as etapas são acompanhadas pela Coordenadoria de Cooperação com os Municípios. A Coordenadoria fica também responsável por avaliar o plano de aplicação dos recursos e repassar os recursos para as respectivas escolas junto à Coordenadoria Financeira.

Os recursos destinados às escolas somente podem ser utilizados em ações que visem à melhoria dos resultados de aprendizagem de seus alunos, servindo como estímulo ao desenvolvimento da excelência no âmbito do sistema público de Ensino Médio no Estado. Portanto, o prêmio cumpre seu papel de indutor para as escolas melhorarem seus resultados.

É exigência também que as escolas premiadas se responsabilizem por desenvolver ações de cooperação técnico-pedagógica (*benchmarking*) pelo período de até dois anos, com o objetivo de manter ou melhorar os resultados de aprendizagem dos alunos. Essa prática, ao exigir um esforço coletivo para o alcance das metas estipuladas, reforça o trabalho integrado e articulado entre as escolas de Ensino Fundamental, de modo a facilitar o intercâmbio de melhores práticas. Esse “intercâmbio de conhecimento”, como é chamado internamente, faz com que os gestores consigam conhecer outras escolas, visando avaliar as condições e iniciativas que impactam no alcance das metas.

Apesar de não constar formalmente na Lei, as métricas contidas no Escola Nota 10 guardam relação direta com o Plano Estadual de Educação, reforçando o alinhamento estratégico do sistema de incentivos com as diretrizes estratégicas.

Outro ponto positivo é a liberação da segunda parcela do prêmio condicionada ao alcance e/ou à manutenção dos resultados pactuados. Essa prática, além de incentivar o foco permanente na melhoria da *performance*, tem sido aplicada de maneira rigorosa pela SEDUC.¹ Das 150 escolas com resultados satisfatórios, 52 (34,7%) não receberam a segunda parcela do prêmio por não terem atingido e/ou mantido as metas no ano consecutivo. O mesmo vale, embora em menor grau, para as 150 escolas com resultados a aprimorar. Nesse caso, 15 escolas (10%) deixaram de receber a segunda parcela.

Prêmio “Aprender pra Valer” – Premiação das Escolas da Rede Estadual de Ensino Médio

O Programa Aprender pra Valer foi criado em 2008, por meio da Lei nº14.190, de 30 de julho de 2008, com a finalidade de elevação do desempenho acadêmico dos alunos do Ensino Médio, com vistas à aquisição dos níveis de proficiência adequados a cada série/ano, bem como a articulação deste nível de ensino com a educação profissional e tecnológica (Art. 2º).

O Prêmio Aprender pra Valer foi instituído por meio da Lei nº 14.484, de 08 de outubro de 2009, que visa reconhecer o mérito nas escolas da rede pública de ensino do Estado que alcançarem as metas anuais de evolução da aprendizagem dos alunos (Art. 1º). O Prêmio consiste na premiação do quadro funcional de todas as escolas que alcançarem as metas anuais de evolução da aprendizagem dos alunos do ensino médio, definidas pela Secretaria da Educação do Estado do Ceará (SEDUC), tendo por referência os resultados do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará – SPAECE (Art. 2º).

Para a concessão do Prêmio, a cada ano, o Poder Executivo estabelece, em ato próprio, as metas estaduais que servirão de parâmetro, assim como, o valor percentual a ser pago em virtude do alcance da meta. O Prêmio é pago aos servidores das escolas que alcançarem uma faixa de meta (7% a 10%) de evolução da média de proficiência de seus alunos no SPAECE, tanto em língua portuguesa quanto em matemática, em cada uma das séries do Ensino Médio ofertadas pela escola, com a condição de que estas médias não fiquem situadas no padrão muito crítico. Ademais, exige-se que a escola alcance uma média mínima de participação de 80% dos alunos nas avaliações do SPAECE.

A premiação tem por referência o valor mensal de remuneração de cada servidor e é, em cada escola, proporcional ao acréscimo verificado na média de desempenho dos alunos, excluindo-se da base de cálculo as gratificações de representação e férias.

353

De acordo com a SEDUC, está sendo discutida uma proposta de modificação da lei que trata do prêmio para as escolas. Uma das mudanças é segmentar a rede estadual de Ensino Médio, criando diferentes grupos (escolas militares, escolas de tempo integral, escolas profissionalizantes, escolas regulares). Essa modificação visa “harmonizar” a concorrência entre as escolas, fazendo com que escolas com patamar de desempenho comparável concorram entre si. Além disso, a SEDUC prevê a introdução de incentivos que não sejam exclusivamente financeiros, como: intercâmbios, treinamentos, etc. Ainda de acordo com a SEDUC, os critérios de avaliação terão suas referências modificadas. Ao invés de utilizar o SPAECE será utilizada a nota do ENEM.

Prêmio “Aprender pra Valer” – Premiação dos Alunos da Rede Estadual de Ensino Médio

Em 2009, foi criada a Lei 14.483 com objetivo de premiar os alunos do Ensino Médio da Rede Estadual com um microcomputador/notebook desde que alcançadas as médias de proficiência adequadas em língua portuguesa e em matemática na avaliação de 2008 do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará – SPAECE.

Em 2014, a Lei que faz referência aos alunos teve os critérios de avaliação modificados, passando a considerar, além do SPAECE, o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Com isso, os alunos das 3 séries do Ensino Médio das escolas da Rede Estadual passaram a ser avaliados da seguinte forma: (i) Os alunos de 1º ano do Ensino Médio de acordo com o SPAECE (provas de português e matemática) (ii) Os alunos do 2º ano do Ensino Médio com base na pontuação do ENEM (igual ou superior a 540 pontos) ou que alcançarem as médias de proficiência adequadas no SPAECE e (iii) Os alunos de 3º ano do Ensino Médio que alcançarem a pontuação igual ou superior a 560 pontos no ENEM ou alcançar a média de proficiência do SPAECE. Por fim, a SEDUC está estudando em parceria com o Instituto Unibanco a hipótese de criar um outro indicador que permita avaliar os alunos do Ensino Médio de forma semelhante ao IDE do Ensino Fundamental.

354

Pela legislação analisada, depreende-se que a meta é estipulada por escola e não por grupo ocupacional que nela atua. O Prêmio Aprender pra Valer é destinado aos servidores (inclusive terceirizados) que trabalham nas unidades escolares estaduais e vincula-se ao alcance de metas finalísticas em políticas públicas de educação, a saber, a proficiência do aluno de Ensino Médio. Portanto, ele não se aplica para os servidores que atuam na SEDUC em funções administrativas.

O Plano Estadual de Educação 2015-2024 (PEE) orienta a definição dos indicadores e metas que balizam o Prêmio, o que é um ponto positivo. O plano contém 20 metas, das quais duas guardam vínculo com o Prêmio, a saber:

Metas Plano Estadual de Educação 2015-2024

Meta 3 “Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PEE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento)”

Meta 7 “Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a melhorar as médias no ENEM, IDEB e PISA, garantindo a execução das metas estabelecidas pelo PNE”.

O prêmio concedido aos professores é com base na remuneração básica e se assemelha a um 14º salário. Portanto, por se tratar de um prêmio, o mesmo não é incorporado ao salário recebido pelo servidor, tampouco contabilizado para fins de aposentadoria e pensões, o que é positivo.

Um ponto negativo observado diz respeito a defasagem das metas. Desde a implantação do Prêmio em 2008, a meta para premiação das escolas não foi atualizada (crescimento entre 7% a 10% com base no resultado do SPAECE do ano anterior). De acordo com a SEDUC, a meta não mobiliza as escolas uma vez que é extremamente desafiadora. Em 2014, apenas oito escolas de toda Rede Estadual do Ensino Médio foram premiadas, o que representa aproximadamente 1% do total.

355



6. MODELO DE INCENTIVOS EM VIGOR NA SECRETARIA DA SAÚDE (SESA)

A Lei nº 12.761, de 15 de dezembro de 1997, instituiu a Gratificação de Incentivo ao Trabalho com Qualidade para servidores públicos com exercício funcional na Estrutura Organizacional da Secretaria da Saúde do Estado do Ceará.

A Lei nº 13.660, de 20 de setembro de 2005, alterou o art. 2º da Lei nº 12.761/97, para incluir o Tesouro do Estado como uma das fontes de financiamento da Gratificação.

A Lei nº 14.238, de 10 de novembro de 2008, que alterou a aplicação do Plano de Cargos e Carreiras previsto na Lei nº 11.965, de 17 de junho de 1992, e deu outras providências.

A referida Lei foi regulamentada pelo Decreto nº 25.664, de 29 de setembro de 1999, que regulamentou a Lei nº 12.761, de 15 de dezembro de 1997, que dispôs sobre a concessão da Gratificação de Incentivo ao Trabalho com Qualidade na área de Saúde.

E este pela Portaria nº 853/2001, publicada no DOE de 28 de maio de 2001, que disciplinou a concessão da Gratificação de Incentivo ao Trabalho com Qualidade na área de Saúde.

Portaria nº 1.679/2005, mencionada em Portarias de atribuição de percentual para fins de GITQ, mas não conseguimos obtê-la para saber se altera ou revoga parcial ou integralmente a Portaria nº 853/2001.

Portaria nº 1.807, publicada no DOE de 9 de novembro de 2005, mencionada na Lei nº 14.238, de 10 de novembro de 2008, e em Portarias de atribuição de percentual para fins de GITQ, mas não conseguimos obtê-la para saber se altera ou revoga parcial ou integralmente a Portaria nº 853/2001.

Identificamos, ainda, diversas Portarias ao longo dos anos que tratam de atribuição de índice para efeitos de concessão de **Gratificação** de Incentivo ao Trabalho com Qualidade, P.Ex.:

- **“PORTARIA Nº 1520/2011** - O SECRETÁRIO DA SAÚDE DO ESTADO DO CEARÁ E GESTOR ESTADUAL DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE, no exercício das atribuições legais que lhe confere o art. 93, inciso III, da Constituição Estadual e o art. 6º, inciso XIV do Decreto nº 27.419, de 14 de abril de 2004; Considerando o que dispõe a Lei nº 12.761, de 15 de dezembro de 1997 e Lei nº 13.660, de 20 de setembro de 2005, o Decreto nº 25.664, de 29 de outubro de 1999, a Portaria nº 853/2001, de 16 de abril de 2001, publicada no Diário Oficial do Estado de 28 de maio de 2001, alterada pelas Portarias nº 1679/2005 e 1807/2005, datadas de 29 de setembro de 2005 e 21 de outubro de 2005, publicadas no Diário Oficial de 13 de outubro de 2005 e 09 de novembro de 2005, respectivamente, e art. 9º, da Lei Estadual nº 14.238, de 10 de novembro de 2008, RESOLVE ATRIBUIR ao servidor **XXXX XXXX XXXX**, ocupante do cargo de Médico, matrícula nº XXXXXX-X-X, com exercício funcional na Secretaria da Saúde do Estado, junto a Coordenadoria das Células Regionais de Saúde, no percentual de 17,5% (dezessete e meio por cento) do vencimento básico, a Gratificação de Incentivo ao Trabalho com Qualidade, com vigência a partir de 24 de março de 2011. SECRETARIA DA SAÚDE DO ESTADO DO CEARÁ, em Fortaleza, 10 de junho de 2011.”
- **“PORTARIA Nº 436/2012** - O SECRETÁRIO DA SAÚDE DO ESTADO DO CEARÁ E GESTOR ESTADUAL DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE, no exercício das atribuições legais que lhe confere o art. 93, inciso III, da Constituição Estadual e o art. 6º, inciso XIV do Decreto nº 27.419, de 14 de abril de 2004 e tendo em vista o que consta do Processo nº 11076511-7, Considerando o que dispõe a Lei nº 12.761, de 15 de dezembro de 1997 e Lei nº 13.660, de 20 de setembro de 2005, o Decreto nº 25.664, de 29 de outubro de 1999, a Portaria nº 853/2001, de 16 de abril de 2001, publicada no Diário Oficial do Estado de 28 de maio de 2001, alterada pelas Portarias nº 1679/2005 e 1807/2005, datadas de 29 de setembro de 2005 e 21 de outubro de 2005, publicadas no Diário Oficial de 13 de outubro de 2005 e 09 de novembro de 2005, respectivamente, RESOLVE ATRIBUIR à servidora **XXXX XXXX XXXX** ocupante do cargo de Enfermeiro, matrícula nº XXXXXX-X-X, lotada nesta Secretaria, com exercício funcional na 19ª Coordenadoria Regional de Saúde - Brejo Santo, no percentual de 35% (TRINTA E CINCO POR CENTO) do vencimento básico, a **Gratificação** de Incentivo ao Trabalho com Qualidade, com vigência a partir de 01 de março de 2011. SECRETARIA DA SAÚDE DO ESTADO DO CEARÁ, em Fortaleza, 30 de março de 2012.”

Com base, no material parcial, obtido, procede-se à análise.

A Lei nº 12.761, de 15 de dezembro de 1997, institui a **Gratificação de Incentivo ao Trabalho com Qualidade - GITQ**, a ser concedida a servidores públicos, com exercício funcional na “Estrutura Organizacional do Estado do Ceará” na área da saúde e na Escola de Saúde Pública do Ceará.

A referida Lei vincula seu pagamento à disponibilidade de recursos oriundos do Fundo Estadual de Saúde – FUNDES, provenientes do Ministério da Saúde para o custeio do Sistema Único de Saúde – SUS e de convênios que permitam despesas desta natureza.

Dispõe, ainda, que a o pagamento da GITQ cessará na hipótese de interrupção ou suspensão definitiva dos recursos financeiros de que trata o caput deste artigo e a vantagem não se incorporará, sob nenhum fundamento e para fim algum, ao vencimento ou remuneração do servidor dela beneficiado.

A Lei nº 13.660/2005 alterou a Lei nº 12.761/1997 para acrescentar que recursos do Tesouro Estadual alocados no FUNDES são outra fonte de recursos para o para o pagamento da GITQ.

A Lei nº 14.238/2008, que alterou a aplicação do Plano de Cargos e Carreiras, mencionou em dois dispositivos relacionados à Gratificação de Incentivo ao Trabalho com Qualidade, para tratar que:

- A. “(Art. 9º) A Gratificação de Incentivo ao Trabalho com Qualidade - GITQ, ... paga ao ocupante do cargo/função de médico, que esteja em efetivo exercício nas unidades e setores da Secretaria da Saúde e na Escola de Saúde Pública, passa a ser calculada no percentual de 17,5% (dezessete e meio por cento) exclusivamente sobre o vencimento base.”
- B. (Art. 9º) Menciona as seguintes legislações relacionadas com a GITQ: Lei nº 12.761, de 17 de dezembro de 1997; Decreto nº 25.664, de 29 de outubro de 1999; Lei nº 13.660, de 23 de setembro de 2005; e Portaria nº 1.807, publicada no DOE de 9 de novembro de 2005.
- C. Determina que a (Art. 15) a GITQ, será revista no prazo de até 120 (cento e vinte) dias e será concedida com base em critérios de resultado.

De acordo com o Decreto nº 25.664/1999, o modelo adotado pela SESA considera que é importante “... incentivar os servidores a executarem suas atribuições com esperô e dedicação para a melhoria da qualidade das ações e serviços de saúde colocados à disposição da população cearense...”.

O Decreto prevê que para a concessão da GITQ será necessária Avaliação da Qualidade e de Atendimento e de Satisfação do Usuário.

Para a avaliação dos servidores deverão ser, considerados o compromisso com o resultado, compromisso com autodesenvolvimento, relacionamento no trabalho e aperfeiçoamento e inovação no trabalho.

Para avaliação das chefias, da mesma forma que os servidores, seria sobre a capacidade de gestão de pessoas, gestão de resultados e gestão de mudança.

Prevê, ainda, que a GITQ considerará a avaliação, a assiduidade, a pontualidade e o desempenho do servidor.

Por fim define que o Secretário da Saúde, em ato próprio, definirá as regras de avaliação e a forma de cálculo dos valores.

Observe-se que o Decreto supracitado, com 16 anos de vigência, é anterior às Leis nº 13.660/2005 e nº 14.238/2008, é possível que o mesmo tenha sofrido alguma alteração ao longo do tempo, e se ocorreu, a consultoria não obteve acesso.

A Portaria nº 853/2001, disciplinou a concessão da GITQ, com os quesitos abaixo:

- Distribuição dos Recursos Financeiros;
- Avaliação da Qualidade do Atendimento e da Satisfação do Usuário;
- Comitê Interno de Promoção da Qualidade;
- Distribuição da GITQ por Categoria Profissional;
- Desempenho Funcional;
- Frequência;
- Além de 5 formulários, anexos, de avaliação, da “Qualidade do Atendimento e Satisfação do Usuário”, “Qualidade do servidor da Saúde”, “Qualidade da Gestão (Nível Tático)”, “Qualidade da Gestão (Nível Estratégico)”, e “Qualidade da Gestão (Nível Estratégico) pelo Conselho Gestor da SESA”.

361

A mesma reproduz o rol de beneficiários, vincula a percepção da GITQ ao desempenho funcional e a regularidade da frequência do servidor, considerando, ainda, percentual relativo a Avaliação da Qualidade do Atendimento e da Satisfação do Usuário, que será aferida por entidade externa (“instituição qualificada”).

A GITQ é concedida em 3 situações funcionais:

- Desempenho de atividade finalística em unidade assistencial (em exercício);
- Exercício de cargo comissionado (com valores previstos em tabela);
- Desempenho de atividade especial de natureza relevante (com critérios de qualificação profissional, desempenho funcional, compromisso com trabalho com qualidade, importância do profissional para o serviço, carga horária, - com valores previstos em tabela);

Observe-se que o valores da tabela por “exercício de cargos comissionados” é inferior ao da de “desempenho de atividade especial de natureza relevante”, além dos valores estarem defasados dado o tempo decorrido.

362

Na questão de “Distribuição dos Recursos Financeiros” a Portaria prevê que:

UNIDADES	RECURSOS	
	Unidades Hospitalares e HEMOCE (Hemocentro)	Unidades Ambulatoriais
GITQ do Nível Central, Nível Micro Regional e Escola de Saúde Pública	3,5%	12%
GITQ das Unidades Assistenciais + Custeio e Investimento	96,5%	88%

Observe-se que não está definido o percentual a ser utilizado na GITQ nas unidades assistenciais, o mesmo encontra-se mesclado com os recursos destinado para custeio e investimento.

O texto prevê ainda, que dos recursos disponíveis, primeiro serão aplicados os valores destinado à GITQ e, depois, destinado para custeio e investimento.

Há ainda a previsão de os valores destinados a Desempenho de atividade especial de natureza relevante, nos três níveis mais elevados, ocorram por ato específico do Secretário de Saúde.

363

Em relação a Avaliação da Qualidade do Atendimento e da Satisfação do Usuário a Portaria estabelece que em relação:

- Avaliação da Satisfação do Usuário, que será apurada mediante questionário (previsto em anexo da Portaria) a ser aplicado anualmente por entidade externa (“instituição qualificada”), observando os seguintes aspectos:
 - Acesso aos serviços;
 - Ambiente físico; e
 - Qualidade do atendimento.
- A distribuição se dá da seguinte forma conforme o patamar de satisfação alcançado:

PERCENTUAL DE SATISFAÇÃO DO USUÁRIO	PERCENTUAL DO VALOR A SER PAGO
Igual ou superior a 70%	100%
Menor que 70% e superior a 60%	90%
Menor que 60% e superior a 50%	80%
Menor que 50%	Conselho Gestor define

- A Avaliação da Qualidade do Atendimento e da Satisfação do Usuário será analisada pelo Comitê Interno de Promoção da Qualidade.

364

O Comitê Interno de Promoção da Qualidade deverá ser instituído em cada unidade assistencial e terá a seguinte composição:

- 3 representantes escolhidos pelos servidores;
- 3 representantes indicados pela Diretoria da unidade;
- Ouvidor de Saúde da unidade.

Compete ao Comitê Interno de Promoção da Qualidade:

- Analisar os resultados das avaliações dos usuários e o desempenho funcional;
- Propor medidas visando solucionar os problemas evidenciados;
- Acompanhar a operacionalização da GITQ.

Observação: A aprovação dos valores de pagamento da GITQ deve ser acompanhada pelo Comitê Interno de Promoção da Qualidade.

O Desempenho Funcional é apurado, semestralmente, da seguinte forma:

	SERVIDORES	CHEFIAS FORMAIS	DIRETORES DE UNIDADES
ASPECTOS	<ul style="list-style-type: none"> • Compromisso com resultados; • Compromisso com autodesenvolvimento; • Relacionamento no trabalho; • Aperfeiçoamento e inovação no trabalho. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestão de Pessoas; • Gestão de Resultados; • Gestão de Mudanças. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestão de Pessoas; • Gestão de Resultados; • Gestão de Mudanças.
AVALIADORES	<ul style="list-style-type: none"> • Chefias imediatas 	<ul style="list-style-type: none"> • Servidores imediatamente subordinados; • Chefias imediatamente superiores 	<ul style="list-style-type: none"> • Chefias imediatamente subordinadas; • Conselho Gestor

As avaliações são realizadas com base nos instrumentos previstos nos anexos da Portaria.

O resultado do Desempenho Funcional é convertido em percentual sobre o valor da categoria profissional para fins de cálculo da GITQ, da seguinte forma:

% DE DESEMPENHO	% SOBRE VALOR DO TETO PADRÃO DA CATEGORIA PROFISSIONAL
76% a 100%	100%
51% a 75%	75%
30% a 50%	50%
Abaixo de 30%	0

Na avaliação do desempenho funcional deve ser avaliado as sanções aplicadas aos servidores:

SANÇÃO	PERÍODO DE PERDA DA GITQ
Repreensão	no mês
Suspensão	no mês e no mês subsequente

A Frequência é apurada segundo o Decreto nº 18.590, de 18 de março de 1987, e é apurada mensalmente.

367

A Frequência é calculada de forma proporcional, onde diversos eventos acarretam redução e outro garantem a manutenção, mesmo estando fora da unidade:

Eventos de redução:

EVENTO	DESCONTO DA GITQ
Ingresso ou desligamento da unidade	Proporcionalidade
Redução de carga horária	Na mesma proporção
Cursos, Congressos, Seminário de interesse do servidor (mais de 5 dias úteis por semestre ou 10 por ano)	5% por dia útil
A partir do primeiro atraso (após o 1º atraso – com tolerância de 15 minutos)	5% por dia útil
A partir do décimo atraso (com tolerância de 15 minutos)	Perda total
Falta justificadas, por motivo de doença	5% por dia útil
A partir de dez dias de faltas justificadas por doença	Perda total
Uma falta injustificada	Perda total
Falta justificadas, em caso de plantonista	Proporcional a carga horaria
Luto, até 8 dias (cônjuge e parentes de 2º grau)	5% por dia útil
Luto, até 2 dias (Tio e Cunhado)	5% por dia útil

368

Eventos de manutenção:

EVENTO	IMPACTO GITQ
Desempenhar missão	Não desconta
Cursos, Congressos, Seminário de interesse da unidade e por ela designado	Não desconta
Cursos, Congressos, Seminário de interesse do servidor (até 5 dias úteis por semestre ou 10 por ano)	Não desconta
Férias (uma vez por exercício)	Média dos valores pela unidade
Licença Maternidade (4 meses)	Média dos valores pela unidade

Após a apuração do Desempenho Funcional e da Frequência, são feitos os descontos individuais, e o somatório do saldo individual é redistribuído entre os demais servidores.

369

A Distribuição da GITQ, por Categoria Profissional, sobre o percentual obtido pela Unidade na Avaliação da Qualidade do Atendimento e da Satisfação do Usuário, é realizada da seguinte forma:

PROFISSIONAIS	PROPORÇÃO	
	LACEN, CIDH, IPCC	Demais Unidades da SESA
Nucleares	4	4
de nível superior não nucleares	3	2
de nível médio	2	1

Observação: Os profissionais nucleares são os médicos nas unidades assistenciais, os farmacêuticos e bioquímicos no LACEN e os odontólogos nos Centros Especializados de Odontologia.

Existe limite ao pagamento dos profissionais nucleares, que não poderá ultrapassar o referência 10 do grupo operacional de serviços especializado em saúde.

Poderão ainda receber mais de uma GITQ, nas seguintes condições e quantidade:

SITUAÇÃO DO SERVIDOR QUE CUMPRE JORNADA DE 40 HORAS SEMANAIS	QUANTIDADE DE GITQ
Grupo operacional de serviços especializado em saúde	2
Ocupantes de cargos comissionado dos grupos ocupacionais de atividade de nível superior, atividades de apoio administrativo e operacional e atividades auxiliares de saúde	1,5 370

O cálculo da GITQ é feito por unidade, com aplicação da “Avaliação da Qualidade do Atendimento e da Satisfação do Usuário”, depois aplicação da proporção de cada Categoria Profissional, com o cálculo do valor máximo individual é aplicado o resultado do Desempenho Funcional e da Frequência.

Os recursos remanescentes após a análise do Desempenho Funcional e da Frequência são rateados entre os demais servidores.

Os anexos, que tratam dos instrumentos de avaliação, não foram analisados dada a dificuldade de leitura da cópia obtida.

Observe-se que a Portaria supracitada, com mais de 14 anos de vigência, é anterior às Leis nº 13.660/2005 e nº 14.238/2008, bem como, às Portarias nº 1.679/2005 e nº 1.807/2005, é possível que a mesma tenha sofrido alguma alteração ao longo do tempo, e se ocorreu, a consultoria não obteve acesso.

O modelo de incentivos da Secretaria da Saúde reúne uma série de aspectos positivos. Merece destaque a avaliação externa da qualidade dos serviços, com base no acesso aos serviços, na avaliação do ambiente físico e da qualidade do atendimento, como uma das métricas que impactam na compensação pecuniária por desempenho. Outro destaque positivo é a existência de um comitê interno de promoção da qualidade para avaliar os resultados obtidos e propor medidas de aperfeiçoamento, o que pode induzir ao maior rigor no processo de avaliação. Por fim, cabe destacar o esforço para a aferição do desempenho funcional e da frequência.

Entretanto, foram identificadas algumas fragilidades que colocam em risco a efetividade do modelo. A primeira delas diz respeito à periodicidade mensal de pagamento do prêmio, podendo ser erroneamente percebido como salário fixo. Como o pagamento é mensal, criou-se uma maneira de recebê-lo mesmo em caso de licença ou de férias. Cabe mencionar que não foi possível averiguar, pela legislação analisada, como é realizada a aferição do desempenho funcional e como é apurada a frequência dos servidores da saúde.

A segunda delas diz respeito à avaliação de desempenho dos servidores pela chefia imediata. Sugere-se criar mecanismos de coibir ou limitar avaliações subjetivas, de modo a evitar possíveis favoritismos e perseguições. Além disso o modelo de avaliação do chefe por seus subordinados tem que ser muito bem aplicado, pois pode induzir um comportamento de complacência bilateral. Do mesmo modo, a avaliação de desempenho dos diretores pode sofrer a mesma influência em relação a avaliação por seus subordinados.

Pela escala de níveis supracitada na faixa de desempenho, depreende-se que a mesma está condescendente. Sugere-se, portanto, que a escala seja mais rigorosa, ampliando-se as faixas de nota para os níveis inferiores de desempenho e estreitando as faixas de nota para os níveis superiores de desempenho.

Por fim, cabe um breve comentário sobre a aplicação, na prática, da Gratificação de Incentivo ao Trabalho com Qualidade (GTIQ) nas unidades de saúde do Estado. A GTIQ é concedida aos servidores públicos mediante quesitos pré-definidos e devidamente regulamentados pela Lei 12.761/97 e demais dispositivos legais aprovados nos anos subsequentes, tais como (i) avaliação da qualidade do atendimento e da satisfação do usuário, (ii) desempenho funcional e (iii) frequência. Segundo o arcabouço legal atualmente em vigor, cabe ao Comitê Interno de Promoção da Qualidade de cada unidade assistencial definir os valores de pagamento da GTIQ. Todavia, não há uma homogeneização da gratificação nas unidades da rede, onde por vezes os valores são arbitrados pelos próprios gestores das unidades, contrariando os princípios de instituição da mesma.



7. MODELO DE INCENTIVOS EM VIGOR NA SECRETARIA DA FAZENDA (SEFAZ)

A Lei nº 13.439, de 16 de janeiro de 2004, instituiu para os servidores públicos integrantes do Grupo Ocupacional Tributação, Arrecadação e Fiscalização – TAF, o Prêmio por Desempenho Fiscal (PDF).

A referida Lei foi alterada pelos seguintes diplomas legais:

- A Lei nº 14.350, de 19 de maio de 2009,
- A Lei nº 14.969, de 01 de agosto de 2011,
- A Lei nº 15.066, de 20 de dezembro de 2011,
- A Lei nº 15.357, de 04 de junho de 2013

Além do exposto acima, há, ainda, as Leis abaixo que tratam de remissão, a anistia e a transação de créditos tributários e prevê que deverá ser inserido ao orçamento da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, dotação orçamentária correspondente a 10% calculado sobre o valor efetivamente recolhido para pagamento do PDF:

- Lei nº 14.505, de 18 de novembro de 2009;
- Lei nº 15.384, de 25 de julho de 2013;
- Lei nº 15.713, de 03 de dezembro de 2014;
- Lei nº 15.826, de 27 de julho de 2015.

375

O Decreto nº 27.439, de 03 de maio de 2004, regulamentou a Lei nº 13.439, de 16 de janeiro de 2004, que instituiu o Prêmio por Desempenho Fiscal – PDF.

O Decreto acima mencionado foi alterado pelos seguintes regulamentos:

- O Decreto nº 27.935, de 30 de setembro de 2005¹,
- O Decreto nº 29.883, de 31 de agosto de 2009,
- O Decreto nº 30.101, de 03 de março de 2010,
- O Decreto nº 30.137, de 23 de março de 2010,
- O Decreto nº 30.458, de 03 de março de 2011
- O Decreto nº 30.673, de 14 de setembro de 2011,
- O Decreto nº 30.852, de 14 de março de 2012,]
- O Decreto nº 31.257, de 26 de junho de 2013
- O Decreto nº 31.308, de 23 de outubro de 2013,
- O Decreto nº 31.319, de 24 de outubro de 2013,
- O Decreto nº 31351, de 27 de novembro de 2013,
- O Decreto nº 31.383 de 08 de janeiro de 2014,
- O Decreto nº 31.614-A de 31, de outubro de 2014,
- O Decreto nº 31.744, 10 de junho de 2015,
- O Decreto nº 31.785, de 21 de setembro de 2015
- O Decreto nº 31.764, de 13 de agosto de 2015.

A Instrução Normativa nº 036, de 17 de novembro de 2014, que estabeleceu normas e procedimentos para a concessão de pontos de gestão de que trata o inciso II do Art. 17, do Decreto nº 27.439/2004

IN nº 08, de 26 de fevereiro de 2014 , IN nº 049, de 23 de dezembro de 2014, IN nº 035, de 09 de setembro de 2015

ADI nº 3516/2005 - Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral da República, entrada no STF em 06/06/2005. Situação: aguardando julgamento.

IN nº 034, de 17 de novembro de 2014,

IN nº 10, de 29 de fevereiro de 2016

376

¹ Decretos obtidos no http://www.sefaz.ce.gov.br/Content/aplicacao/internet/servicos_online/folio/legislacao_disponivel.asp# e fornecidos pela equipe de Recursos Humanos da SEFAZ.

A Lei nº 13.439/2004, instituiu para os servidores públicos integrantes do Grupo Ocupacional Tributação, Arrecadação e Fiscalização – TAF¹, o Prêmio por Desempenho Fiscal (PDF), tendo sofrido alterações ao longo do tempo.

Inicialmente a referida Lei previa seu pagamento para Aposentados e Pensionistas, o que foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade, em tramite no Supremo Tribunal Federal. A Lei nº 14.969/2011 promoveu alteração suprimindo-os do PDF, mas criando gratificação compensatória, que é custeada com recursos destinados para o PDF. Carreira de Auditoria e Gestão Fazendária integrada pelos cargos/funções de Auditor Fiscal da Receita Estadual, Auditor Fiscal Adjunto da Receita Estadual, Auditor Fiscal Assistente da Receita Estadual, Fiscal da Receita Estadual, Auditor Fiscal Contábil Financeiro da Receita Estadual, Auditor Fiscal Jurídico da Receita Estadual e Auditor Fiscal de Tecnologia da Informação da Receita Estadual.

O PDF, que é calculado a partir de critérios objetivos e quantificáveis de ingresso de receita, visa ampliar a produtividade da SEFAZ, tendo por base o incremento na arrecadação tributária anual, inclusive multas e juros e outras receitas previstas na legislação tributária; e o incremento em outros indicadores de desempenho referidos nesta Lei ou que venham a ser estabelecidos em regulamento.

O PDF será apurado bimestralmente, considerando os seguintes indicadores:

QUADRO DE INDICADORES/OBJETIVOS:

LEI	DECRETO
Percentual de incremento real da receita tributária estadual	
Percentual de incremento real da receita tributária da unidade de trabalho do servidor	Incremento da arrecadação tributária anual, inclusive multas e juros e outras receitas previstas na legislação tributária
Valores efetivamente arrecadados no período com multa e juros provenientes de auto de infração, aviso de débito ou pagamento espontâneo;	
Alcance das metas de gerenciamento de custeio, no período	Otimização das despesas com custeio dos órgãos da SEFAZ
Alcance das metas de qualidade no atendimento, no período	Melhoria da qualidade no atendimento aos usuários de serviços da SEFAZ

A Lei considera “incremento real da receita”, o resultado maior que zero na diferença entre o valor arrecadado, aquele que de fato ingressa no Tesouro, no bimestre considerado comparado com o valor arrecadado no mesmo bimestre do exercício anterior, descontado o índice de inflação registrada no intervalo de tempo entre os dois períodos.

O valor apurado deverá ser pago nos dois meses subsequentes à apuração.

Servidores afastados (inclusive cedidos) fazem jus ao PDF desde que com ônus para a origem ou desde que o destino ressarça integralmente a origem.

O montante para o pagamento do PDF, que é calculado a partir de critérios objetivos e quantificáveis de ingresso de receita, corresponderá a:

- 15% a 20% do incremento real da receita tributária estadual (excluídos as multas e juros);
- 50% do valor arrecadado a títulos de multas e juros, oriundos de auto de infração, aviso de débito ou pagamento espontâneo;
- os valores excedentes do bimestre anterior;
- em casos de extinção e exclusão do crédito tributário, inclusive por remissão, a anistia e a transação de créditos tributários e na forma prevista no Convênio ICMS 81/2011, deverá ser inserido ao orçamento da SEFAZ, dotação orçamentária correspondente a 10% calculado sobre o valor efetivamente recolhido;
- Leis específicas de remissão, a anistia e a transação de créditos tributários e prevê que deverá ser inserido ao orçamento da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, dotação orçamentária correspondente a 10% calculado sobre o valor efetivamente recolhido.

E, caso os valores sejam insuficientes, para pagamento dos servidores ativos (em algumas situações) e inativos, e pensionistas, os mesmos deverão ser complementados pelo Tesouro Estadual.

O pagamento do PDF, que é calculado a partir de critérios objetivos e quantificáveis de ingresso de receita, varia de acordo com o incremento na arrecadação tributária anual, inclusive multas e juros e outras receitas previstas na legislação tributária, dentre outros. A Lei prevê valores máximos e mínimos para o pagamento do PDF, vinculados a determinados níveis de carreira. Entretanto, no caso dos valores mínimos previstos em lei, este são concedidos mesmo que não haja incremento na arrecadação.

Por fim, segundo a Lei o PDF, será considerado para fins de cálculo dos valores pertinentes ao adicional de férias e ao décimo terceiro salário.

Quanto ao Decreto:

O Decreto nº 27.439/2004, regulamentou a Lei nº 13.439/2004, e, o mesmo, sofreu diversas alterações ao longo do tempo. Nos parágrafos abaixo nos deteremos no texto que detalha a Lei, não abordando o que, simplesmente, reproduz a Lei.

O Decreto prevê que PDF será pago mensalmente aos servidores públicos (TAF), desde que implementadas as condições previstas para sua concessão.

O Decreto limitou em 20% do incremento real da receita tributaria os recursos a serem aplicados no pagamento da PDF.

O Decreto estabelece, que “na hipótese de o valor total do PDF ser insuficiente para o pagamento dos valores indicados nos artigos 9º-A (*limite mínimo*), 9º-B (*afastados para tratamento de saúde*) e 10 (*aposentados e pensionistas*) a complementação far-se-á mediante aporte de recursos do Tesouro Estadual, que correrão à conta de dotações consignadas no orçamento da SEFAZ, sujeita à regra de compensação...”. (*Observações entre parênteses aditadas*)

Os valores do PDF, oriundos do incremento real da receita tributária arrecadada (excluídos multas e juros), serão consolidados a cada ano civil para fins de comparação com o aumento real da arrecadação no ano considerado, procedendo-se aos devidos ajustes caso tenha havido pagamento de valores acima do incremento real anual, Que ocorrerá nos bimestres subsequentes, até o limite de 30% do valor obtido em cada bimestre subsequente.

O Decreto faz menção de que Secretário da Fazenda, mediante ato normativo específico, estabelecerá as metas M1, M2 e M3 e os percentuais P1, P2 e P3. De acordo com a Portaria Nº 9677/2005 de 11 de outubro de 2005 a cada as metas são atualizadas.

Há um dispositivo no Decreto que prevê que *“As metas de arrecadação da receita tributária estadual poderão se restringir ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviço de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), a critério do Secretário da Fazenda”*.

São beneficiários do PDF os servidores ativos integrantes do Grupo Ocupacional Tributação, Arrecadação e Fiscalização - TAF, desde que:

QUADRO DE BENEFICIÁRIOS:

- Exerçam atividades nas unidades de trabalho da SEFAZ
- Estejam participando do processo de arrecadação da receita tributária do Estado
- Estejam em exercício nos cargos de provimento em comissão de Secretário de Estado, Secretário Adjunto de Estado, Secretário Executivo e Presidente de Autarquia, Fundação, Empresa Pública e Sociedade de Economia Mista, no âmbito da Administração Direta e Indireta do Estado do Ceará
- Estejam em exercício nos cargos de provimento em comissão nas demais esferas de poder, no âmbito do Estado do Ceará, em que a lei atribua mesmo tratamento jurídico inerente a Secretário de Estado ou Secretário Adjunto
- Estejam em exercício em cargo de provimento em comissão no Gabinete do Governador do Estado ou em cargo de provimento em comissão de Coordenador, símbolo DNS-2, na 14. Secretaria da Educação, na Secretaria da Saúde, na Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social ou na Secretaria do Planejamento e Gestão, e em cargo de provimento em comissão no Gabinete do Prefeito do Município de Fortaleza
- Estejam em exercício no cargo de Secretário de Finanças em Município do Estado do Ceará ou de Secretário Executivo de Finanças, Secretário de Educação e Secretário de Saúde no Município de Fortaleza
- Estejam em exercício em cargos de assessoramento nos gabinetes parlamentares dos deputados da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, limitado a 3 servidores cedidos, ou em cargos de provimento em comissão de direção e assessoramento superior nas Secretarias de Finanças, de Educação ou de Saúde do Município de Fortaleza, limitado a 1 servidor cedido por secretaria
- Estejam em exercício em cargos de provimento em comissão de direção e assessoramento superior em órgãos da União, desde que cedidos com ressarcimento para a origem

O Decreto, prevê, ainda, que os beneficiários do PDF apenas nas seguintes hipóteses de afastamento:

QUADRO DE EXCEÇÕES (GARANTIA DE RECEBIMENTO SEM EXERCÍCIO):

• férias;
• casamento, até oito dias;
• luto, nos termos da lei estatutária;
• licenças maternidade e paternidade;
• licença para tratamento de saúde até 90 dias, ininterruptos ou intercalados no exercício, e nos casos em que incidente o art. 89 da Lei nº 9.826, de 14 de maio de 1974, hipótese na qual não haverá limite temporal de percepção das parcelas de PDF durante o afastamento.
• licença especial;
• licença por motivo de doença em pessoa da família, até 30 dias ininterruptos ou intercalados, no exercício, nos termos do art. 99, da Lei nº 9.826/74;
• outros casos com expressa previsão legal.

O PDF não será considerado para o efeito de cálculo de outras vantagens pecuniárias, nem será pago cumulativamente com outra vantagem que venha a ser concedida com a mesma finalidade.

Nas hipóteses de transferência ou remanejamento temporário de servidor, valerão, para efeito do cálculo do prêmio no bimestre em que ocorrer a alteração, as regras estabelecidas para cálculo do PDF da unidade de trabalho e atividade em que o servidor permaneceu por maior tempo no bimestre de apuração. 383

O PDF terá como limite máximo mensal para cada beneficiário o valor correspondente ao da 4ª Classe, Referência E, da Tabela B, (do Anexo III, da Lei nº 13.778, de 06 de junho de 2006, alterada pela Lei nº14.350, de 19 de maio de 2009 ou da lei que a vier substituir), respeitado o limite constitucional, sendo que os valores do PDF que excederem os limites previstos deste artigo serão incorporados ao valor total do PDF do bimestre subsequente.

O limite mínimo mensal de PDF para cada beneficiário, relacionados nos incisos I a VI do art.5º, composto dos valores apurados de PDF, Grupos I e II, corresponderá ao valor da 3ª Classe, Referência A da Tabela B (do Anexo III, da Lei nº 13.778/2006, alterada pela Lei nº14.350/2009, ou da lei que a vier substituir).

QUADRO RESUMO "FÓRMULA" DE PAGAMENTO DA PDF:

GRUPO	FONTE
Grupo I	Incremento real da receita tributária arrecadada
Grupo II	Multas e juros, excedentes do bimestre anterior, remissão, a anistia e a transação de créditos tributários

QUADRO RESUMO “FÓRMULA” DE PAGAMENTO DA PDF (GRUPO I):

FONTE	PERCENTUAL DE DISTRIBUIÇÃO	CRITÉRIO DE DISTRIBUIÇÃO	PESOS (POR UNIDADE DE TRABALHO)
Incremento real da receita tributária arrecadada	25%	linear entre os beneficiários *	0,9 crescimento real da receita tributária
	45%	Em função do cumprimento de metas *	0,05 gerenciamento do custeio **
	30%	Licença Saúde e Gratificação de Aposentados e Pensionistas	0,05 qualidade de atendimento **

Observações:

(*) Os beneficiários destas parcelas são os 6 primeiros elencados no quadro de beneficiários acima.

(**) Caso os indicadores não possam ser mensurados, aplicar-se-á o peso 1 para crescimento real da receita tributária.

A forma de apuração dos indicadores de cumprimento de metas será fixada em ato normativo da Secretária de Fazenda.

385

QUADRO RESUMO “FÓRMULA” DE PAGAMENTO DA PDF (GRUPO II):

FONTE	PERCENTUAL DE DISTRIBUIÇÃO	SUBFONTE	SUBPERCENTUAL DE DISTRIBUIÇÃO E DESTINATÁRIOS
Multas e juros, excedentes do bimestre anterior, remissão, a anistia e a transação de créditos tributários	35%	Decorrente da atividade de auditoria fiscal	32,5% atuante (do auto de infração) baixa cadastral e ações de monitoramento fiscal 2% supervisor da equipe acima 0,5% Servidores tratamento de dados fiscais e Orientadores do CESEC. CEMAS e CESUT
	65%	Decorrente do controle de operações – mercadorias em trânsito Decorrente de atividades de Atendimento, Informação, Monitoramento e Controle CEXAT (excluídos os servidores dos grupos acima) 10% do Convênio de ICMS	50% linearmente beneficiários * 50% em função da atividade desempenhada * **
		multas e juros: cobrados exclusivamente através de autos de infração e de ações fiscais atinentes à baixa cadastral e decorrentes de ações de monitoramento fiscal, efetivamente arrecadados	
		multas e juros cobrados exclusivamente através de autos de infração e de ações fiscais atinentes à baixa cadastral e decorrentes de ações de monitoramento fiscal, efetivamente arrecadados	
		além de: multas e juros de notificação de débito e pagamento espontâneo; excedentes do bimestre anterior; 10% remissão, a anistia e a transação de créditos tributários (Lei de 2009)	

386

Observações:

(*) Os beneficiários destas parcelas são os 6 primeiros elencados no quadro de beneficiários acima.

(**) A sistemática de pontuação para o cálculo deverá:

- Homogeneização dos ganhos dos grupamentos de servidores lotados nas atividades, por meio de fatores de equalização, de modo a que todos, em média, possam auferir premiações equivalentes;
 - das atividades de auditoria fiscal, fiscalização de trânsito de mercadorias e apoio dos Cexat's serão inversamente proporcionais as médias auferidas por essas mesmas atividades, e menores ou iguais a 1;
 - da atividade gerencial da SEFAZ será de 1,65;
- Premiação aos servidores de cada unidade de trabalho que mais contribuírem, no exercício de suas funções, para o aumento de produtividade da SEFAZ, através dos pontos de gestão mensurados de forma objetiva;
- Incentivo, por meio dos pontos institucionais, à participação de servidores, não ocupantes de cargos comissionados, em grupos de trabalho, projetos institucionais e serviços técnicos de relevância, essenciais à consecução dos objetivos da missão da SEFAZ mediante prévia avaliação.

387

A atribuição dos pontos do PDF previstos neste artigo poderá considerar o desempenho, a complexidade das tarefas executadas e o esforço individual do servidor na execução das atividades que lhe são designadas

O valor de PDF a ser pago aos servidores do grupo TAF:

- a) que desempenham atividade gerencial na Secretaria da Fazenda não será inferior ao somatório do valor mínimo estabelecido, acrescido da parcela referente ao valor mensal, apurado bimestralmente, com base no fator médio de equalização da atividade gerencial.
- b) beneficiados com pontos de gestão e pontos institucionais não será inferior ao somatório do valor mínimo estabelecido, acrescido da parcela referente ao valor mensal apurado bimestralmente a título de pontos de gestão e pontos institucionais a estes atribuídos.

O VALOR DO PONTO DO PDF, excetuadas as hipóteses de rateio de forma linear, o valor do ponto será assim obtido:

- Grupo I, pela razão entre a parcela de que trata o art.13, inciso II, e o somatório dos pontos obtidos na forma do art.14 (do Decreto);
- Grupo II, pela razão entre a parcela de que trata o art.16, inciso II, e o somatório dos pontos obtidos a partir da aplicação dos critérios previstos no art.17 (do Decreto).

388

A implementação, a apuração e a distribuição do PDF ficarão sob a responsabilidade da Coordenadoria Administrativa - CAT, competindo à Coordenadoria Administrativa Tributária - Catri, fornecer as informações atinentes ao desempenho da arrecadação tributária estadual, bem como as referentes aos valores arrecadados a título de multas e juros.

A avaliação da sistemática de implementação, apuração e distribuição do PDF será feita pelo Comitê Gestor do PDF, que poderá propor os ajustes que se fizerem necessários. Este Comitê será integrado por quatro servidores fazendários, em efetivo exercício na SEFAZ, sob a coordenação do Secretário da Fazenda.

Ato do Secretário da Fazenda poderá estabelecer outras normas e procedimentos, em especial:

- estabelecerá as metas M1, M2 e M3 e os percentuais P1, P2 e P3
- índice de inflação a ser utilizado para efeito de cálculo do incremento real da receita tributária, admitida a utilização de cesta de índices
- critérios de mensuração e metas crescimento real da receita tributária estadual (em pontos);
- critérios de mensuração e metas de gerenciamento do Custeio para as unidades de trabalho (em pontos);
- critérios de mensuração e metas de qualidade no atendimento para as unidades de trabalho (em pontos);
- fatores de equalização;
- os grupamentos de servidores;
- outra sistemática de distribuição da parcela do PDF, em unidades de trabalho, que, pela especificidade de suas atividades, exijam tratamento diferenciado;

389

Quanto à Instrução Normativa:

A Instrução Normativa nº 036/ 2014, estabeleceu normas e procedimentos, **apenas**, para a concessão de pontos de gestão (previstos no inc. II, Art. 17, Decreto nº 27.439/2004) para servidores TAF que participarem de ações de monitoramento fiscal e da cobrança de débitos tributários vencidos.

A cada bimestre serão concedidos 2 pontos de gestão, da seguinte forma:

- 1 ponto para o servidor que alcançar nas suas ações de monitoramento fiscal 100% da meta 3 de arrecadação;
- 1 ponto para o servidor que alcançar, pelo menos, 80% da meta de cobrança de débitos tributários (excetuados os autos de infração não inscritos em dívida ativa).

O Gerentes e orientadores unidades também farão jus a pontos, na proporção da setorial.

A CATRI informará a CAT das metas alcançadas.

Ante o exposto, depreende-se que se va haver outros instrumentos normativos do Secretário da Fazenda que não foram identificados e analisados.

390



O pagamento de incentivo pecuniário na Secretaria de Estado da Fazenda está alinhamento às metas intitucionais no Mapa Estratégico 2015-2018, o que constitui uma boa prática e merece ser destacado como fator positivo.

Entretanto, cabe mencionar alguns pontos de melhoria, visando tornar o modelo de remuneração variável mais efetivo.

O primeiro diz respeito à extensão dos benefícios do Prêmio de Desempenho Fiscal, uma vez que os benefícios são concedidos sob forma de gratificação e incorporados ao cálculo de férias, décimo-terceiro e aposentadoria. São diversas características de gratificação, a saber:

- Pagamento fora de atuação na Secretaria da Fazenda ou no processo de arrecadação;
- Pagamento em férias e afastamentos para licenças (casamento, luto, maternidade, paternidade, tratamento de saúde, especial, tec.);
- Incide sobre adicional de férias e 13º salário;
- Valor mínimo, independente de haver saldo ou resultado;
- Os valores que lhes são destinados, de forma diversa, são pagos a aposentados e pensionistas.

Em especial, neste último caso dos aposentados e pensionistas, sugere-se avaliar o que os mesmos agregam no aumento da produtividade da SEFAZ.



Além de parcela de ampliação real da arrecadação, uma das fontes de financiamento do Prêmio são as multas e juros, o que pode vir a gerar efeitos adversos, bem como, de recursos por remissão, a anistia e a transação de créditos tributários. As fontes acima incidem sobre atividades sobre as quais não houve esforço efetivo do quadro funcional para sua obtenção. Além do mais, podem vir a gerar um enfoque excessivo na aplicação de multas, em detrimento de outras atividades da SEFAZ. Em caso de manutenção, sugere-se reduzir o percentual alocado para o pagamento da PDF. No modelo atual, 50% das multas e juros migram para financiar o Prêmio (Ativos) e Gratificação (de Aposentados e Pensionistas), o que não parece razoável.

O modelo em vigor prevê que se o valor do período não for suficiente para o pagamento do valor mínimo do prêmio, ou para os afastados para licença de saúde, e a gratificação para aposentados e pensionistas, o Tesouro Estadual deve complementar o montante.

Outro ponto de melhoria está relacionado à composição e ponderação das métricas. Obviamente um dos principais, se não o principal, resultados esperados da Secretaria de Fazenda é arrecadar. Portanto, o prêmio para seus servidores ativos em efetivo exercício deveria estar alicerçado sobre o que de fato contribui para a ampliação da arrecadação. Cabe avaliar se o prêmio deveria incidir sobre o aumento de arrecadação decorrente da majoração de preços administrados, energia e combustíveis, já que uma parte da majoração da arrecadação decorre da ação de fiscalização, outra, decorre de aumentos concedidos por órgãos/entidades reguladores, sobre as quais não há nenhuma atuação ou esforço da SEFAZ. Na mesma linha de raciocínio, os pesos das metas de gerenciamento do custeio e de qualidade no atendimento são pequenos, e não aparentam ser representativos sobre o total.

Não foi identificado nenhum critério para apurar a frequência individual e combater o absenteísmo.

Outra característica do PDF que chamou atenção foi a não obrigatoriedade de devolução dos valores que excedem o teto constitucional do Estado, ou seja, o salário do Governador. Isso significa que, em termos práticos, conforme constatado no Portal da Transparência do Estado, o servidor da SEFAZ pode receber valores acima do salário do Governador sem que tenha de devolvê-los. Para tanto há uma previsão legal, Lei Nº 14.236 de 10 de novembro de 2008. Vale salientar que essa prática não foi observada para as demais Secretarias.

Por fim, cabe um comentário referente ao modelo de governança adotado pela SEFAZ. A avaliação dos resultados é promovida, exclusivamente, por equipe interna, sem nenhum acompanhamento externo, intra ou extragovernamental, ou avaliação direta do usuário. Sugere-se, portanto, avaliar a formação de uma comissão de avaliação com composição mista, ou seja, com atores representantes do Governador (contratante), de órgãos intervenientes, dos órgãos contratados e de representantes dos servidores desses órgãos contratados, o que proporciona maiores equilíbrio e isenção nesse processo de acompanhamento e avaliação de resultados.



8. MODELO DE INCENTIVOS EM VIGOR NO INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE)

1 ASCENSÃO

São 3 as formas de ascensão que norteiam a carreira do servidor no IPECE, onde os cargos são definidos por classe e referência. A classe de um cargo pode ser entendida como a posição vertical do cargo, numa escala crescente de A a D e a referência pode ser entendida como o nível da classe, que horizontalmente varia de I a V havendo.

TIPOS DE ASCENSÃO	% INCIDENTE S/ SAL. BASE
<p>I. Progressão</p> <p>É a passagem do servidor de uma referência para outra. No IPECE existem 4 Classes (de A à D) e 5 referências por classe (I a V). Logo, a progressão é, por exemplo, a passagem do servidor A-I para A-II.</p> <p>Há um limite de 60% que limita o quantitativo de servidores que serão ascenderão horizontalmente, exemplo: Se existirem 5 servidores numa mesma referência, somente 3 serão promovidos.</p>	5% de uma referência para outra
<p>II. Promoção</p> <p>A promoção consiste na mudança de classe, por exemplo: A-V para B-I e só é possível migrar de uma classe para outra após 1 ano de experiência em cada classe (5 anos), caso o servidor possua somente o título de graduação.</p>	15% de uma classe para outra

395

2 REMUNERAÇÃO VARIÁVEL

A Gratificação de Desempenho de Atividade de Análise de Políticas Públicas (GDAP), como é conhecida a remuneração variável do IPECE, compreende uma Avaliação Individual e Avaliação Institucional* que remunera o servidor em até 40% sobre o salário base, onde 20% se refere a avaliação individual e 20% a avaliação institucional. O valor da GDAP será, portanto, o somatório dos pontos das avaliações.

TIPOS DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO	% INCIDENTE NO SAL. S/ BASE	PERIODICIDADE	INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO
<p>Avaliação Individual</p> <p>Representa 50% do total da GDAP e são avaliados os seguintes critérios:</p> <ol style="list-style-type: none"> Cumprimento das Metas Individuais Iniciativa Qualidade do Trabalho Produtividade Trabalho em Equipe Flexibilidade e adaptabilidade Assiduidade e pontualidade 	20%	Semestral	(i) Ficha individual de auto avaliação (ii) Ficha de avaliação do superior
<p>Avaliação Institucional</p> <p>Representa os outros 50% da GDAP e se refere ao alcance das metas coletivas (institucionais) do IPECE</p>	20%	Semestral	(iii) Ficha de avaliação institucional

* O IPECE não forneceu a ficha de avaliação institucional, na qual constam os indicadores e metas. Com isso, não foi possível averiguar seu alinhamento com o plano setorial vigente.

396

2.1 DINÂMICA DA AVALIAÇÃO DO GDAP

- 2.1.1.** Existe uma Comissão de Análise da Avaliação e de Recursos (CAAR) que julga o processo de avaliação de desempenho individual e é formada por 3 Diretorias, sendo a Coordenação sob responsabilidade da Diretoria Geral e 2 Gerências, onde os titulares destas unidades são os responsáveis pela **contratação de metas, avaliação direta, análise e parecer final** de suas respectivas áreas.
- 2.1.2.** A Gerência de Suporte Administrativo Financeiro (GERAD, inclusa no CAAR) é responsável pela administração do processo de avaliação de desempenho (divulgação e outros procedimentos)
- 2.1.3.** As metas (*top down*) são definidas a partir do Planejamento Estratégico do IPECE.
- 2.1.4.** Os cargos de direção e assessoramento são avaliados pelas metas institucionais e individuais, porém fora dos critérios da GDAP.
- 2.1.5.** A avaliação do período anterior vai definir o repasse da gratificação do período seguinte, portanto o servidor que foi avaliado no período 2014-2, por exemplo, irá receber a gratificação deste semestre durante o exercício de 2015-1, mensalmente.

3 OBSERVAÇÕES

O único caso em que os servidores podem não conseguir o incremento salarial é no caso da ascensão para mudança de referência, que deve ser respeitado o limite de 60%, onde é forçado um desempate com base nos critérios de avaliação individual.

As avaliações são diretas (chefia e subordinado) e não foi observada a existência de avaliação pelos pares. A forma como a qual as metas são pactuadas e difundidas entre os servidores ainda não ficou clara e não se sabe até que ponto o GDAP contribui de fato para o maior engajamento dos servidores e aumento da motivação.

Observou-se que a GDAP vem sendo paga em sua totalidade desde 2007, inclusive não sendo realizada em um ano – 2015, referente ao segundo semestre de 2014. Nesses casos adota-se o valor correspondente ao último percentual atribuído à GDAP, conforme previsto no arcabouço legal regulamentador da matéria.

Ressalta-se que as despesas decorrentes do pagamento de GDAP ocorrem à conta dos recursos consignados no orçamento do exercício para o IPECE, que são suplementados se insuficientes. Neste caso, percebe-se que o pagamento da GDAP mediante a aplicação dos processos de avaliação de desempenho, ocorrerá independentemente da condição fiscal do Estado.

Não foi observado um sistema integrado para o cálculo e acompanhamento das metas individuais e institucionais, sendo as fichas preenchidas manualmente e, posteriormente, lançadas numa planilha em Excel.

Foi implantado o GDAP (40%) que é bem semelhante à CGE, porém existe um caso específico em que o salário do servidor pode não ser aumentado. Numa mudança de categoria (ex.: A1 para A2) há um limite de 60%, o critério de desempate é a ficha de avaliação individual. Também no material que temos é possível verificar que desde 2007 a gratificação vem sendo paga em sua totalidade.

O dispositivo legal prevê que, nos casos em que o empregado obtiver, por duas vezes consecutivas, percentual inferior a 50% (cinquenta por cento) na avaliação de desempenho individual, será submetido à análise de adequação funcional pela CAAR. É importante que esse processo seja precedido de *feedback* com o avaliado, a cada rodada de avaliação, buscando compreender os motivos pelo baixo desempenho e traçando conjuntamente um plano de ação para sua melhoria ou desenvolvimento e, até mesmo realocação de função em virtude de suas competências.

Merecem atenção a previsão, em Decreto vigente, da regulamentação dos parâmetros e fixação de metas da avaliação de desempenho institucional pelo Diretor Geral do IPECE e o fato de a Comissão de Análise da Avaliação e de Recursos (CAAR) ser formada unicamente por representantes do órgão avaliado. A autonomia do IPECE para ele próprio estabelecer os parâmetros, fixar suas metas e avaliar seu próprio desempenho institucional tende a gerar uma estrutura de incentivos inadequada, visto que se torna, simultaneamente, juiz e parte interessada no processo.

A previsão, em Decreto vigente, de que as metas da avaliação de desempenho institucional serão fixadas a partir das metas do planejamento estratégico do IPECE é favorável, uma vez que, ao menos no aspecto jurídico, parte-se da premissa da elaboração de um plano estratégico setorial e do alinhamento das suas unidades com esse plano. No entanto, é preciso assegurar a existência de mecanismos institucionais (metodologia apropriada, comitê técnico especializado etc.) para garantir o adequado desdobramento das metas estratégicas setoriais para as unidades do IPECE.¹

O pagamento da GDAP independentemente da situação fiscal do Estado – não há dispositivo legal que preveja o não pagamento nas situações de resultado fiscal negativo e, além disso, está previsto no normativo que a Secretaria fará suplementação orçamentária para esse fim, no caso de insuficiência de recursos na previsão original – é uma distorção do modelo, pois evidencia que a finalidade do mecanismo, na prática, tornou-se a garantia de remuneração extra para os servidores. O mesmo pode-se dizer do dispositivo legal que prevê que, nos casos de não ocorrer a avaliação de desempenho institucional, adota-se o valor correspondente ao último percentual atribuído à GDAP, caracterizando o mau uso do modelo.

¹O IPECE hoje dispõe de um plano estratégico que tem como horizonte de tempo 2010. Portanto, não há como afirmar se o modelo de incentivos está de fato alinhado com as diretrizes estratégicas.



9. INCENTIVOS NÃO-FINANCEIROS EM VIGOR NO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

INCENTIVOS NÃO-FINANCEIROS EM VIGOR NO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

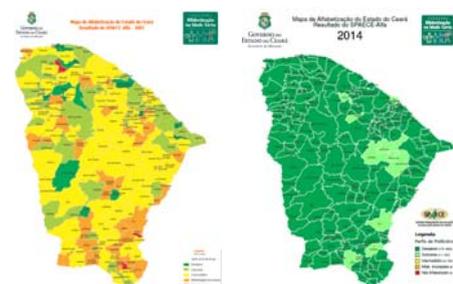
● PRÊMIO ESCOLA NOTA 10

- A Secretaria Estadual de Educação tem promovido eventos solenes para entrega do Prêmio Escola Nota 10. Na última edição em 2015, foram premiadas 274 escolas, tendo por base o desempenho segundo o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica.
- O evento costuma contar com a participação do Governador, Ministro da Educação, Secretário da Educação, Prefeitos e Secretários Municipais, além de parte das equipes das escolas. A ocasião também é utilizada para o anúncio de iniciativas diretamente vinculadas com a Educação.
- O Prêmio, que tem relação direta com o Programa de Alfabetização na Idade Certa, tem sido citado por integrantes da Secretaria e por terceira parte como iniciativa relevante na busca por resultados na Educação Básica.

SOLEINIDADE REALIZADA EM 2015



MAPA DE ALFABETIZAÇÃO 2007 - 2014



MEDALHA DO MÉRITO FUNCIONAL

- De acordo com o Decreto Nº29.936 de outubro de 2009, anualmente são abertas inscrições para a concessão da medalha do mérito funcional. As submissões são avaliadas por pelos seguintes critérios: Inovação, Eficiência no uso dos recursos públicos, Efetividade dos Resultados, Aprendizado organizacional, Responsabilidade social, Possibilidade de Multiplicação, Satisfação do cidadão e sociedade.¹
- A premiação é de caráter individual, nos casos em que a ação realizada envolva a participação de uma equipe de trabalho, esta deverá eleger dentre seus membros o servidor/empregado público que tenha contribuído de forma destacada para concorrer a concessão da Medalha do Mérito Funcional e do Prêmio do Mérito Funcional
- A estrutura de governança da Medalha do Mérito Funcional se dá da seguinte forma:

¹ Além da Medalha por Mérito Funcional, a LEI Nº 10.860, de 12.12.83 estabelece como premiação diferentes tipos de medalhas, tais como Medalha da Abolição, Medalha Justiniano de Serpa, Medalha José Alencar e Comenda Amílcar Barca Pellon.

Comissão Setorial	1. Divulgação, inscrição, seleção do servidor/empregado público Comissão Setorial. e encaminhamento da indicação à Comissão Mista
Comissão Mista	2. Seleção do servidor/empregado público e encaminhamento da Comissão Mista. indicação à Comissão Coordenadora.
Comissão Coordenadora	3. Seleção dos servidores 4. Divulgação e publicação dos nomes
Chefe do Poder Executivo	5. Entrega das Medalhas
Setor de RH de cada instituição	6. Pagamento de diárias/ajuda de custo

403

AÇÕES QUE RESULTARAM EM INDICAÇÃO PARA OUTORGA DA MEDALHA E PRÊMIO DO MÉRITO FUNCIONAL:

- Secretaria da Saúde (SESA) / Hospital São José:** projeto Arte Educação em Saúde. Tem como objetivo propiciar um atendimento humanizado aos pacientes internados, utilizando a arte-educação, de forma a propiciar redução do estresse, o estímulo à criatividade, ao autoconhecimento, a melhoria da autoestima e o fortalecimento da imunidade dos pacientes.
- Secretaria da Fazenda (SEFAZ):** processo informatizado das cobranças do ICMS nas operações Interestaduais – integração CEVR / SITRAM. Trata-se de um procedimento de integração do Catálogo de Valores de Referência (CERV) com o Sistema de Trânsito de Mercadoria (SITRAM), que facilita a arrecadação rápida e segura para atender a crescente demanda dos contribuintes, permitindo aos mesmos, maior velocidade no recebimento de suas mercadorias.
- SSPDS / AESP:** Sistema de Gestão de Contratos da AESP. Criação e implantação de uma ferramenta intuitiva e de fácil navegabilidade, com recursos que permitem o cadastro de dados e ações de acompanhamento dos contratos da AESP, mantendo um arquivo destes dados para consulta posterior, e incrementando a transparência na área.

SOLENIIDADE REALIZADA EM 2015



404



ANEXO 4.6 ANÁLISE DO MARCO LEGAL DA GESTÃO PARA RESULTADOS

APRESENTAÇÃO



O PRESENTE ANEXO COMPÕE UMA DAS ATIVIDADES PREVISTAS NA ETAPA II DENTRO DO PROGRAMA DE TRABALHO DE **FORTALECIMENTO DO MODELO DE GESTÃO PÚBLICA PARA RESULTADOS (GPR) NO ESTADO DO CEARÁ**, QUE COMPREENDE SEIS ETAPAS INTERLIGADAS, INDO DESTA O LEVANTAMENTO DE EXPERIÊNCIAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS ATÉ A ELABORAÇÃO DE TERMO DE REFERÊNCIA PARA AVALIAÇÃO FUTURA DO MODELO E DO FUNCIONAMENTO DA 2ª GERAÇÃO DA GPR.

A ANÁLISE DO MARCO LEGAL ABORDA OS PRINCIPAIS DISPOSITIVOS LEGAIS QUE REGULAMENTAM A GESTÃO PARA RESULTADOS. SÃO ELES: O **DECRETO Nº 30.457**, QUE DETERMINA A ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO COGERF; A **LEI Nº 13.875**, QUE INSTITUIU O MODELO DE GESTÃO DO PODER EXECUTIVO; O **DECRETO Nº 29.917**, QUE INSTITUI A REDE ESTADUAL DE PLANEJAMENTO; E O **DECRETO Nº 29.910**, QUE DETERMINA A ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO CCPIS.

NÃO SE TRATA, PORTANTO, DE UMA ANÁLISE DE TODO MARCO LEGAL DO GOVERNO DO ESTADO, E SIM DE UMA AVALIAÇÃO COM ENFOQUE NAQUELES DISPOSITIVOS LEGAIS COM IMPLICAÇÕES DIRETAS NO MODELO DE GESTÃO PARA RESULTADOS.

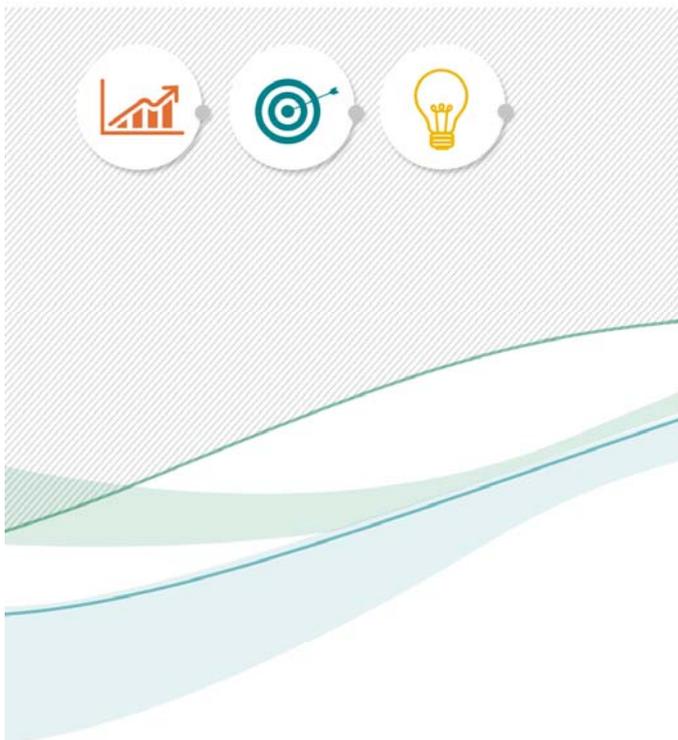
- I ● RESUMO EXECUTIVO
- II ● COGERF | DECRETO Nº 30.457, DE 02 DE MARÇO DE 2011
- III ● MODELO DE GESTÃO DO PODER EXECUTIVO | LEI Nº 13.875, DE 07/02/2007
- IV ● REDE ESTADUAL DE PLANEJAMENTO | DECRETO Nº 29.917, DE 08/10/2009, MINUTA DE PORTARIA
- V ● CCPIS | DECRETO Nº 29.910, DE 29 DE SETEMBRO DE 2009

A análise do marco legal que regulamenta a gestão para resultados trouxe algumas revelações, dentre elas:¹

1. O COGERF, instituído com base no **DECRETO Nº 30.457/2011**, visa assessorar o Governador do Estado, definir diretrizes e estabelecer medidas a serem seguidas pelos órgãos que integram a administração estadual. Tem como principais objetivos garantir o equilíbrio financeiro do Tesouro Estadual e o cumprimento de metas fiscais e de resultado primário, além de consolidar o modelo de gestão baseado em resultados. Na prática, entretanto, foi constatado um enfoque predominante do COGERF sobre questões fiscais, financeiras e orçamentárias, e consequente perda de espaço na agenda da gestão por resultados-
2. Em relação a **LEI Nº 13.875/2007** que instituiu o modelo de gestão para resultados do Poder Executivo, sugere-se avaliar dentro do Sistema Estadual de Planejamento a organização de uma competência interna e exclusiva para a medição e avaliação de resultados e a gestão de investimentos públicos.

¹ As conclusões neste Anexo são opiniões e percepções da consultoria que foram construídas a partir dos dados e fatos coletados e apresentados neste relatório e da experiência da empresa no tema ao longo da sua história. Não se trata, portanto, de medidas que serão adotadas em sua integralidade pelo Governo do Estado do Ceará. Estas conclusões serão insumos relevantes para as próximas etapas do projeto, podendo ser alteradas ou descartadas pelos decisores do governo.

3. Com relação ao **DECRETO Nº 29.917/2009** que institui a Rede Estadual de Planejamento, cuja principal função é articular e integrar o planejamento estratégico do Governo com o planejamento setorial, o modelo sistêmico de gestão da Administração Estadual em rede aparenta ser adequado, mas precisa-se avaliar *in loco*, dada as características específicas do Governo do Ceará, se o mesmo coaduna-se com o binômio realidade x necessidade. Cabe avaliar uma estrutura de cargos que fosse padrão nas diversas Secretarias para a rede de Unidades Setoriais de Planejamento (USP), visando o fortalecimento da atividade de planejamento, orçamento e gestão para resultados nas respectivas pastas. Questiona-se, entretanto, se existe a necessidade de haver um Escritório de Monitoramento de Projetos (EMP) em cada Secretaria. Uma alternativa seria implantá-los apenas nas secretarias com maior volume de projetos. Outra alternativa seria reforçar um núcleo central de monitoramento estratégico.
4. Com relação ao **DECRETO Nº 29.910/2009** que institui o CCPIS, recomenda-se avaliar o risco de o COGERF delegar para qualquer outra instância a fixação de limites financeiros, a menos que haja outros instrumentos que garantam que o núcleo econômico-financeiro do Governo tenha o poder de garantir a compatibilidade da programação orçamentária e financeira com os recursos disponíveis. Vale ressaltar que, em 2015, os valores deliberados pelo CCPIS (R\$ 433 MI) ultrapassaram o montante deliberado pelo COGERF (R\$ 486 MI). Outro ponto a ser considerado é, dado o caráter deliberativo em políticas e de alocação de recursos, o número elevado de membros (17) do CCPIS.



I. ANÁLISE DA ESTRUTURA DE FUNCIONAMENTO DO COGERF

Este tópico apresenta a análise da estrutura de funcionamento do COGERF. Para realizar esta análise foi considerado o Decreto nº 30.457, de 02 de março de 2011, que dispõe sobre o comitê por resultados e gestão fiscal, e dá outras providências.

5.2.1. Sobre o Propósito e o Objetivo

O propósito e o objetivo do COGERF são assessorar o Governador do Estado, definir diretrizes e estabelecer medidas a serem seguidas pelos órgãos que integram a administração estadual com o objetivo de:

- garantir o equilíbrio financeiro sustentável do Tesouro Estadual e o cumprimento de metas fiscais e de resultado primário estabelecidas;
- consolidar o modelo de gestão baseado em resultados;
- elevar a eficiência, a eficácia e a efetividade da administração estadual;
- garantir o cumprimento das disposições constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal; e
- contribuir para a preservação dos interesses contidos nas políticas públicas do Estado.

Análise Crítica

Constata-se que ficou pendente explicitar no COGERF, a sua atuação no gerenciamento e monitoramento de projetos estratégicos do Estado, ainda que atualmente, de forma indireta, esteja alcançado pelos demais itens.

411

5.2.2. Sobre as Atribuições

Conforme o Art. 2º são atribuições do Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal - COGERF:

- elaborar estudos e propor ao Chefe do Poder Executivo as medidas definidoras dos gastos com pessoal, outras despesas correntes, despesas de capital e dívida pública;
- definir diretrizes, acompanhar e estabelecer medidas relacionadas à organização administrativa do Governo do Estado, à contenção ou racionalização dos gastos públicos e ao desempenho da gestão por resultados, da gestão fiscal e da gestão de contas do Estado;
- promover ajustes no plano operativo dos órgãos e entidades da administração direta e indireta que não estejam de acordo com as diretrizes e estratégias definidas nas políticas e planos de governo;
- fixar e acompanhar os limites financeiros, compatíveis com a manutenção do equilíbrio do Tesouro Estadual, para realização das despesas dos órgãos e entidades da administração pública estadual que recebam recursos à conta de dotações do Orçamento Geral do Estado;
- opinar sobre operações de crédito e sobre os reflexos financeiros resultantes da criação, fusão ou desdobramento de órgãos, entidades e fundos especiais e da qualificação de entidades como organizações sociais, que impliquem em aumento de despesa para o Tesouro Estadual.

412

5.2.3. Sobre a Composição Geral

Segundo o Art. 3º o COGERF será composto pelos seguintes membros: Secretário do Planejamento e Gestão; Secretário da Fazenda; Secretário de Estado Chefe da Casa Civil; Procurador Geral do Estado; Controlador e Ouvidor Geral do Estado.

As deliberações do Comitê dar-se-ão por maioria dos membros que o integram, sendo que a coordenação cabe ao Secretário de Estado Chefe da Casa Civil, podendo este, no caso de empate, proferir o voto de minerva e de qualidade.

Os membros do Comitê serão substituídos por seus substitutos legais.

Fixa prazo de 10 dias para exames em pedidos de vistas em processos.

Análise Crítica

Apesar da previsão de reunião semanal, opina-se ser importante o decreto prever a possibilidade de existir decisões *ad referendum* de iniciativa do coordenador da instância.

5.2.4. Secretaria Executiva do COGERF

O Artigo 5º versa que a secretaria de apoio ao funcionamento e acompanhamento das ações do COGERF funcionará na Secretaria do Planejamento e Gestão.

As atividades da secretaria serão exercidas por um Secretário-Executivo e dois servidores designados mediante portaria do Secretário do Planejamento e Coordenação, sendo-lhes assegurado, quando cedidos, a mesma lotação existente quando da cessão e todos os direitos e vantagens que lhe são ou que vierem a ser concedidos, como se estivessem em efetivo exercício no órgão de origem, observados os dispositivos legais.

Compete à Secretaria Executiva do COGERF:

- I - Elaborar calendário anual de reuniões;
- II - Receber e providenciar análises técnicas dos assuntos a serem submetidos ao COGERF;
- III - Preparar e encaminhar aos membros a pauta das reuniões e material de apoio referente aos assuntos a serem apreciados;
- IV - Providenciar os devidos encaminhamentos das deliberações e demais definições estabelecidas pelo COGERF;
- V - Apresentar ao Comitê a composição dos grupos técnicos GTC, GTF e GTR, a partir da indicação dos respectivos representantes pelos titulares dos órgãos participantes;
- VI - Acompanhar o trabalho dos grupos técnicos GTC, GTF e GTR;
- VII - Manter controle dos limites financeiros deliberados pelo COGERF em conjunto com a SEFAZ;
- VIII - Providenciar publicação dos atos do COGERF que necessitem de publicidade;
- IX - Manter o arquivo e controle das resoluções, deliberações, instruções normativas e demais atos do COGERF;
- X - Elaborar as atas das reuniões do COGERF e submetê-las a aprovação do Comitê;
- XI - Tomar outras providências determinadas pelo COGERF ou necessárias ao seu funcionamento.

5.2.5. Sobre a Composição Interna

Segundo Art. 6º Ficam criados o Grupo Técnico de Gestão por Resultados - GTR, o Grupo Técnico de Gestão Fiscal - GTF e o Grupo Técnico de Gestão de Contas - GTC, com funcionamento no âmbito, respectivamente, da Secretaria de Planejamento e Gestão, da Secretaria da Fazenda e da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado, com o propósito de prestar assessoramento técnico ao Comitê de Gestão por Resultados e de Gestão Fiscal – COGERF (§ 1º a § 6º).

O GTF contará ainda com um representante do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE, e o GTC com um representante da Procuradoria Geral do Estado.

Art. 7º As concessões ou alterações nos limites financeiros deverão seguir procedimentos estabelecidos através de instruções normativas do COGERF.

Art. 8º As contratações de serviços de terceirização e contratos de gestão dos órgãos da administração direta e indireta (inclusive as empresas públicas e sociedade de economias mistas – nestas aprovadas pelo respectivo conselho de administração) deverão ser submetidas antecipadamente ao COGERF (não cabendo ao Comitê qualquer responsabilidade sobre a regularidade das contratações).

Análise Crítica

Controlar da mesma forma as empresas públicas e sociedade de economias mistas aparenta ser um exagero e pode engessar a atuação das mesmas. Talvez seja o caso de avaliar quais entidades devam permanecer como empresas estatais.

415

Análise crítica da estrutura de funcionamento do COGERF

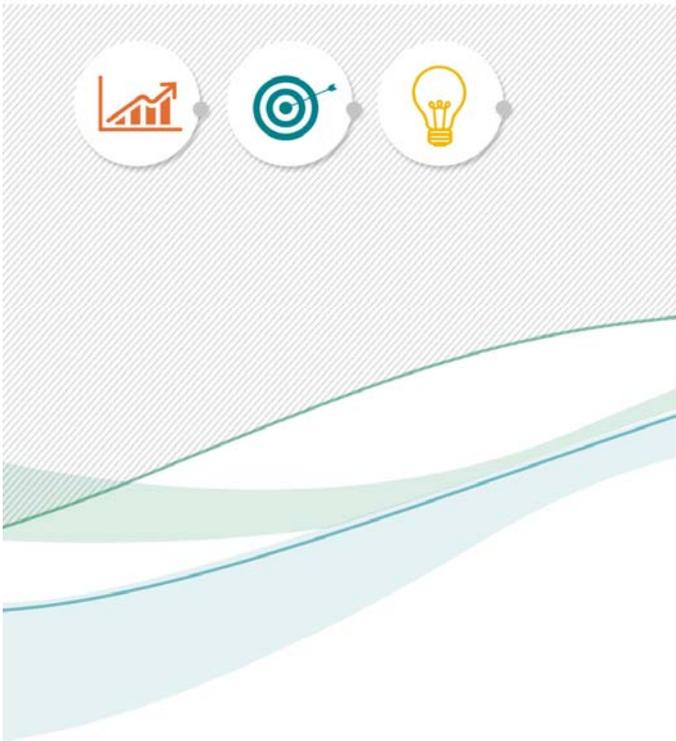
Em termos gerais, opina-se que o fato de a legislação em análise prever a temática gestão para resultados ser tratada juntamente com gestão fiscal dentro de apenas um Comitê, ou resulta por tornar o Comitê muito “pesado”, ou, possivelmente, resultará na priorização e da temática gestão fiscal em detrimento da outra, considerando-se sua complexidade, volume e impacto sobre o aparelho do Estado.

Os executivos entrevistados de fato relataram um enfoque predominante do COGERF sobre questões fiscais, financeiras e orçamentárias, e consequente perda de espaço na agenda da gestão por resultados. Além disso, a gestão do investimento público apresenta lacunas importantes, principalmente na fase de avaliação *ex ante* e *ex post*.

Deve ser avaliado, portanto, possíveis alternativas visando a recuperação da função de gestão para resultados. Uma alternativa reside na reorganização da dinâmica do COGERF, com pautas focadas nas dimensões orçamentária, financeira, contábil e fiscal, e pautas com enfoque específico na gestão para resultados e gestão de investimentos. Sugere-se avaliar, inclusive, a participação expandida de secretários finalísticos, visando fortalecer e integrar as secretarias finalísticas nos temas relacionados a gestão para resultados e gestão de investimentos.

Qualquer que seja a alteração na estrutura de governança, deve-se resguardar e reforçar a disciplina fiscal, além de dar um sentido mais estratégico às estruturas de governança, liberando tempo na agenda do núcleo estratégico do Governo para decisões mais complexas.

416



II. ANÁLISE DA LEI QUE INSTITUIU O MODELO DE GESTÃO DO PODER EXECUTIVO

ANÁLISE DA LEI QUE INSTITUIU O MODELO DE GESTÃO DO PODER EXECUTIVO

Este tópico apresenta a análise da Lei que instituiu o modelo de gestão do Poder Executivo. Para realizar esta análise foram considerados a Lei nº 13.875/2007 e o Decreto nº 29.917/2009, que respectivamente, dispuseram sobre o modelo de gestão do Poder Executivo e redefine o sistema estadual de planejamento e institui a rede estadual de planejamento.

Aparentemente o modelo constante da Lei nº 13.875/2007 e do Decreto nº 29.917/2009 parece ser robusto, abrangendo:

- Planejamento e Orçamento (PPA, LDO, LOA, Decretos de Limites, ...);
- Relatórios “legais” de atividades da Administração;
- Gestão de Programas de Investimentos Prioritários; e
- Gestão por Resultados.

5.3.1. Princípios e Premissas Básicas do Modelo de Gestão

Conforme o Art. 1º da Lei nº 13.875/2007, "O Modelo de Gestão do Poder Executivo obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, adotando como, ..." premissas básicas a Interiorização, a Participação, a Transparência, a Ética, a Otimização dos Recursos e a Gestão por Resultados, ..."

5.3.2. Sistemas do Modelo de Gestão

De acordo com o Art.8º, do mesmo Diploma Legal, serão organizados, sob forma de Sistemas, cada uma das seguintes atividades:

- I - Gestão de pessoas;
- II - Modernização administrativa;
- III - Planejamento e execução orçamentaria;
- IV - Material e patrimônio;
- V - Controle orçamentário, programação e acompanhamento físico-financeiro e contábil;
- VI - Controladoria;
- VII - Publicidade governamental e comunicação social;
- VIII - Tecnologia da informação;
- IX - Ouvidoria;
- X - Gestão previdenciária;
- XI - Compras corporativas;
- XII - Gestão por resultados;
- XIII - Transparência e ética.

419

5.3.3. A Secretaria de Planejamento e Gestão

Segundo o Art. 37 da Lei nº 13.875/2007¹, Compete à Secretaria do Planejamento e Gestão:

"coordenar os processos de planejamento, orçamento e gestão no âmbito da Administração Estadual voltado ao alcance dos resultados previstos da ação do Governo; orientar a elaboração e promover a gestão dos instrumentos de planejamento do Governo Estadual (Plano de Governo, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual e Plano Operativo Anual); coordenar o processo de definição de **diretrizes estratégicas** nas áreas econômica, social, de infraestrutura, de meio ambiente e de gestão, bem como de planejamento territorial, para a formulação das políticas públicas; coordenar o processo de alocação dos recursos orçamentários, compatibilizando as necessidades de racionalização dos gastos públicos com as diretrizes estratégicas, para viabilizar a **programação dos investimentos públicos prioritários**; acompanhar os planos de ação e a execução orçamentária em nível dos programas governamentais; **coordenar a formulação de indicadores para o sistema de gestão por resultados e o monitoramento dos programas estratégicos de governo**; coordenar a elaboração de estudos, pesquisas e a base de informações gerenciais e socioeconômicas para o planejamento do Estado; coordenar, em articulação com demais órgãos estaduais, o processo de viabilização de fontes alternativas de recursos e de cooperação para financiar o desenvolvimento estadual, **fornecendo assessoria na estruturação de propostas e metodologias de controle e gestão de resultados**; coordenar a formulação e acompanhar a implementação do Programa de Parcerias Público-Privadas na esfera do Governo Estadual; definir arcabouço conceitual, metodologias e promover a formação de pessoas nas áreas de planejamento e gestão pública; coordenar, controlar e avaliar as ações dos Sistemas de Gestão de Pessoas, de Reforma e Modernização Administrativa, de Material e Patrimônio, de Tecnologia da Informação, de Serviços e Compras corporativas, de Gestão Previdenciária e de Transparência e Ética na gestão pública, desenvolvendo métodos e técnicas, a normatização e padronização de sua aplicação nos Órgãos e Entidades Estaduais; coordenar a promoção de concursos públicos e seleções, salvo nos casos em que essa atribuição seja outorgada por lei a outros Órgãos e Entidades; planejar, coordenar, monitorar e estabelecer critérios de seleção para a mão-de-obra terceirizada do governo; gerenciar a publicação de atos e documentos exigidos para eficácia jurídica das Leis; exercer as atividades de planejamento, monitoramento, cadastramento, receitas e benefícios previdenciários do Sistema Único de Previdência Social dos Servidores Públicos e dos Membros do Poder do Estado - SUPSEC; supervisionar as atividades de Tecnologia da Informação e a gestão da Assistência à Saúde do Servidor Público; exercer outras atribuições necessárias ao cumprimento de suas finalidades, nos termos do Regulamento."

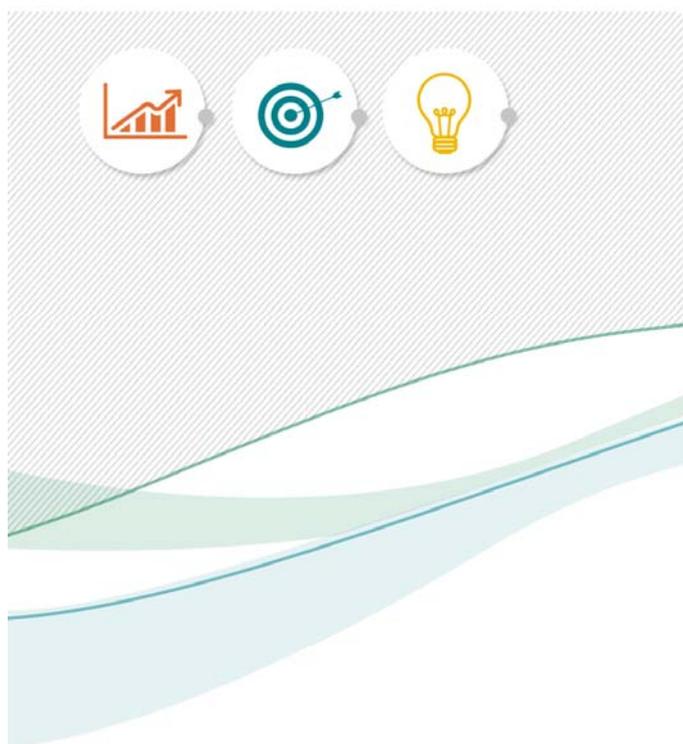
(Grifos adotados para destacar a competências de interesse)

¹A Lei sofreu alterações no que se refere a composição organizacional e atualização da nomenclatura de alguns órgãos, porém nenhuma modificação foi realizada que influencie na análise do modelo de gestão. Lei nº 14.005, de 09.11.07, Lei nº 14.024, de 17.12.07, Lei nº 14.052, de 07.01.08, Lei nº 14.306, de 02.03.09, Lei nº 14.335, de 20.04.09, Lei nº 14.630, de 26.02.10, Lei nº 14.736, de 15.06.10, Lei nº 14.869, de 25.01.11, Lei nº 14.919, de 24.05.11, Lei nº 15.167, de 25.05.12, Lei nº 15.773, de 10.03.15, Lei nº 15.798, de 01.06.15, Lei nº 15.805, de 10.07.15

Análise Crítica

Sugere-se avaliar dentro do Sistema Estadual de Planejamento a organização de uma competência interna exclusiva para a medição e avaliação de resultados e gestão de investimentos. Cabe avaliar o caso de, dentro do Sistema Estadual de Planejamento, haver mais uma unidade central além da “Coordenadoria de Planejamento, Orçamento e Gestão”, em especial, para a gestão para resultados e gestão de projetos de investimentos.

O Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal - COGERF, como está atualmente estruturado, pelo Decreto nº 27.524,/2004, aparenta as mesmas características do Sistema Estadual de Planejamento e deveria sofrer a mesma reflexão.



ANÁLISE DO DECRETO QUE INSTITUI A REDE ESTADUAL DE PLANEJAMENTO

Este tópico apresenta a análise do decreto que institui a Rede Estadual de Planejamento. Para realizar esta análise foi considerado o Decreto nº 29.917/2009, que redefine o sistema estadual de planejamento e institui a rede estadual de planejamento.

5.4.1. As atividades e funções do Sistema Estadual de Planejamento

Conforme o Art. 1º do Decreto nº 29.917/2009, o Sistema Estadual de Planejamento – SEP, que será constituído pelos sistemas de atividades corporativas da Administração Estadual - planejamento, orçamento, acompanhamento físico-financeiro e de gestão pública por resultados, tendo a Secretaria do Planejamento e Gestão como órgão central do Sistema.

Ainda no mesmo dispositivo, são definidas as seguintes funções como de responsabilidade do SEP:

1. Formulação das diretrizes estratégicas
2. Formulação do Plano Plurianual - PPA

3. Implementação do Modelo de Gestão Pública por Resultados (GPR)

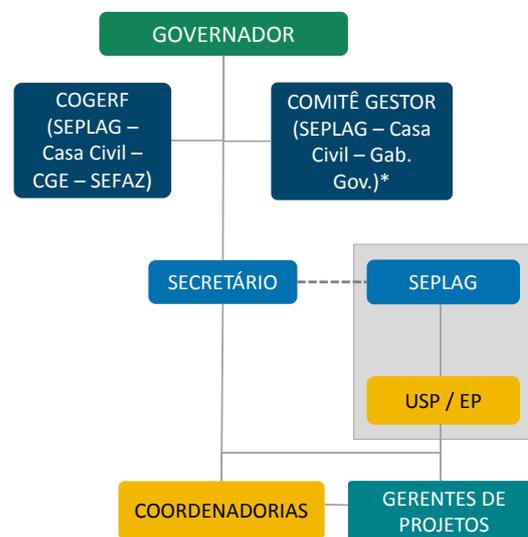
4. Elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO
5. Elaboração da Lei Orçamentária Anual - LOA
6. Elaboração da Programação Operativa Anual

7. Monitoramento da Execução das Ações, Programas e Projetos de Governo

8. Avaliação de Resultados e Programas de Governo

(Grifos adotados para destacar temas de interesse)

O SISTEMA ESTADUAL E A REDE DE PLANEJAMENTO



Fonte: Governo do Ceará: Manual Rede de Planejamento do Governo do Ceará 423

ANÁLISE DO DECRETO QUE INSTITUI A REDE ESTADUAL DE PLANEJAMENTO

5.4.2. A composição do Sistema Estadual de Planejamento

ÓRGÃO OU UNIDADE ADMINISTRATIVA	NATUREZA	COMPETÊNCIA
Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal (COGERF)	Órgão colegiado deliberativo	Definição de diretrizes e estabelecimento de medidas com vistas a garantir o equilíbrio financeiro do Tesouro Estadual e cumprimento de metas fiscais, <u>consolidar o modelo de gestão baseado em resultados, elevar a eficiência e a eficácia da administração estadual</u> , garantir o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e contribuir para a preservação dos interesses das políticas públicas do Estado
Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG)	Órgão central de coordenação do SEP	Orientação normativa e metodológica aos órgãos e entidades da administração pública estadual na formulação e implementação dos instrumentos de planejamento
Secretarias Setoriais		Responsáveis pelo desenvolvimento das funções de planejamento e execução das ações de governo
Unidade Setorial de Planejamento (USP) / Escritório de Monitoramento de Projetos (EMP)	Unidades nas Secretarias Setoriais	Ações de planejamento e monitoramento de projetos e resultados

5.4.3. A institucionalização do Sistema Estadual de Planejamento

Segundo o Art. 2º do Decreto nº 29.917/2009, a **Rede Estadual de Planejamento**, que será responsável pela condução dos processos de planejamento, orçamento e **gestão pública por resultados**, no âmbito da Administração Pública Estadual, sob a coordenação da SEPLAG.

”§ 1º Compõem a **Rede Estadual de Planejamento, em conjunto com a SEPLAG, os órgãos e entidades da administração pública estadual, representadas por suas Unidades Setoriais de Planejamento- USP.**

§ 2º **Unidade Setorial de Planejamento é o termo genérico utilizado para denominar a Unidade Administrativa existente em cada Secretaria e responsável pela coordenação das funções de planejamento na sua área de atuação.** Essa redenominação, contudo, não implica em mudanças na estrutura organizacional da instituição.”
(Grifos aditados para destacar temas de interesse)

O Art. 4º, do Decreto supramencionado **autoriza “a SEPLAG, no papel de coordenação da Rede Estadual de Planejamento, quando necessário, atuar, de forma descentralizada,** por intermédio de uma equipe de Analistas de Planejamento e Orçamento (APO), alocados nas Unidades Setoriais de Planejamento das demais secretarias.”

(Grifos aditados para destacar temas de interesse)

5.4.4. A funções e competências das Unidades Setoriais de Planejamento.

No Art. 2º do Decreto nº 29.917/2009, estão estabelecidas as funções e competências das Unidades Setoriais de Planejamento, a saber:

Funções da Unidade Setorial de Planejamento (USP), no âmbito das respectivas Secretarias e Vinculadas:

- I - Articular e integrar o planejamento setorial às orientações estratégicas de Governo;
- II - Disseminar as metodologias de planejamento e monitoramento das ações governamentais; e
- III - Unificar a coordenação dos instrumentos de planejamento e monitoramento dos projetos de responsabilidade da secretaria.

Competência das Unidades Setoriais de Planejamento (USP):

- I - Coordenar a elaboração dos instrumentos de planejamento no âmbito da secretaria e vinculadas: PPA; LDO; LOA e componentes do modelo de GPR;
- II - Coordenar a elaboração e consolidar relatórios de Desempenho Setorial;
- III - Coordenar a elaboração e consolidar relatórios de Desempenho para os órgãos de controle;
- IV - Cadastrar propostas e revisar anualmente as ações e projetos de Governo constantes do **MAPP - Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários.**

V - Realizar o monitoramento dos Programas e Projetos;

VI - Acompanhar os indicadores de GPR. (Grifos aditados para destacar temas de interesse)

No Art. 3º do referido Decreto é prevista e **implantação dos Escritórios de Projetos nas Unidades Setoriais de Planejamento** tem como finalidade monitorar os projetos da secretaria e suas entidades vinculadas e disponibilizar metodologias de gerenciamento às gerências de projetos. São funções do Escritório de Projetos:

I - Orientar as gerências de projeto no detalhamento dos projetos (Estrutura Analítica do Projeto – EAP e o Marco Lógico) e respectivo cadastramento das etapas e produtos no Mapp;

II - Realizar o monitoramento intensivo dos projetos estratégicos e, de forma extensiva, dos projetos complementares;

III - Identificar e viabilizar a capacitação das equipes das gerências de projetos;” (Grifos aditados para destacar temas de interesse).

Análise Crítica

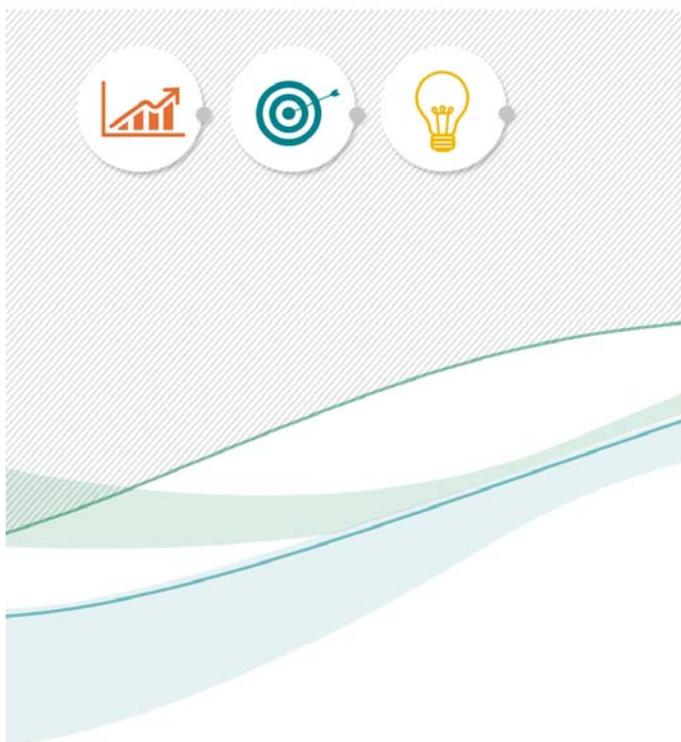
O Decreto nº 29.917/2009, aparenta, ainda, não ter sido implementado na totalidade, em especial, quanto a Rede Estadual de Planejamento, que tem na ponta as Unidades Setoriais de Planejamento (USP) e, dentro destas os Escritórios de Monitoramento de Projetos (EMP).

O modelo sistêmico e em rede da gestão da Administração Estadual aparenta ser adequado, mas precisa-se avaliar *in loco*, dada as características sociais, políticas, econômicas e culturais, se o mesmo coaduna-se com o binômio realidade/necessidade.

Inicialmente, seria interessante que a rede de Unidade Setorial de Planejamento (USP) dispusesse de uma estrutura de cargos, e fosse, padrão nas diversas Secretarias, por exemplo “Assessoria de Planejamento e Avaliação”, “Assessoria de Planejamento e Monitoramento” ou “Assessoria Setorial de Planejamento e Escritório de Projetos”, vinculadas aos Secretários de cada Pasta. Apenas a criação de unidade, pode não ser suficiente para o fortalecimento da atividade de planejamento, orçamento e gestão para resultados.

Questiona-se se há necessidade de haver um Escritório de Monitoramento de Projetos (EMP) em cada Secretária, ou, seria o caso de implantá-los na Secretarias com maior volume de projetos estratégicos. Ou se deveria, apenas, ser reforçada a unidade central, o que precisa ser amadurecido. Vale ressaltar que, atualmente, não há um Escritório Central de Projetos em funcionamento. Esta função já foi exercida no passado pela Casa Civil e pela SEPLAG, respectivamente.

427



Este tópico apresenta a análise da estrutura de funcionamento do CCPIS. Para realizar esta análise foi considerado o Decreto nº 29.910, de 29 de setembro de 2009 – que regulamenta a Lei Complementar Estadual, nº 37, de 26 de novembro de 2003, que institui o fundo estadual de combate à pobreza, e dá outras providências, tendo em vista a Instrução Normativa nº 01/2010 do COGERF.

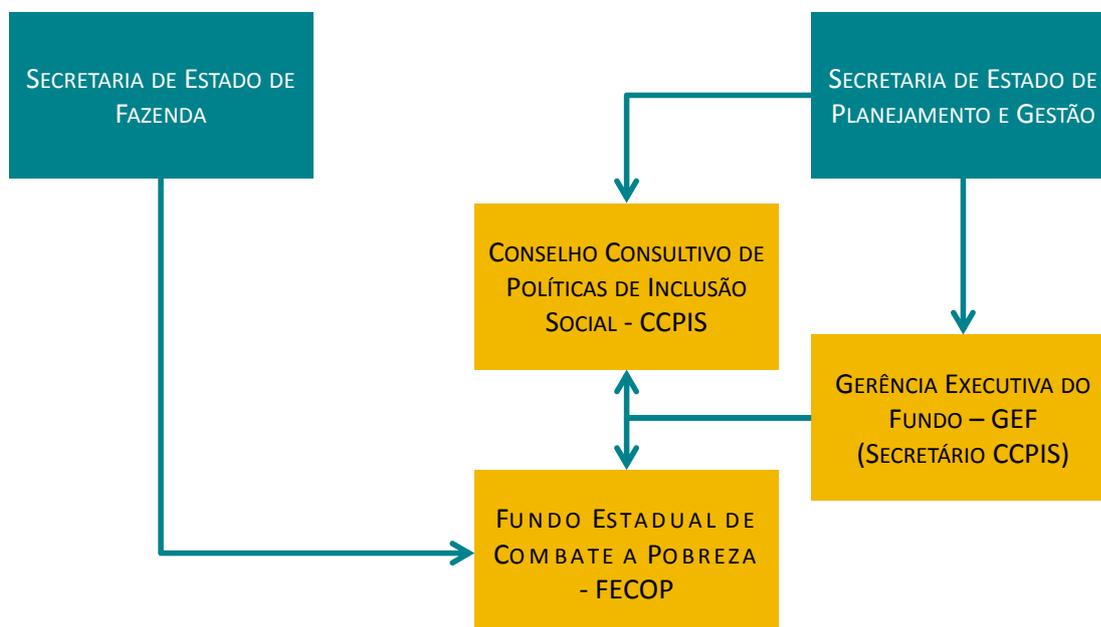
5.5.1. IN 01/2010 GOGERF

A Instrução Normativa prevê que todos os projetos do FECOP deverão constar do grupo “Projetos do MAPP”, independente de sua classificação orçamentária e determina que os limites financeiros da Fonte FECOP serão deliberados pelo Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS, a partir de proposta previamente aprovadas no sistema WebMapp.

Análise Crítica

Sugere-se avaliar o risco de o COGERF delegar para qualquer outra instância a fixação de limites financeiros, a menos que haja outros instrumentos que garantam que o núcleo econômico-financeiro do Governo tenha o poder de garantir a compatibilidade da programação orçamentária e financeira com os recursos disponíveis.

5.5.2. Sobre a Instância de Governança do CCPIS



5.5.3. Sobre a Instância de Governança do CCPIS - Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social

- I. Coordenar a formulação das políticas e diretrizes gerais que orientam as aplicações do FECOP;
- II. Homologar a seleção de programas e ações a serem financiados com recursos do FECOP;
- III. Aprovar os projetos de aplicação dos recursos do FECOP submetidos à sua apreciação;
- IV. Aprovar, anualmente, os orçamentos e metas para os projetos de natureza continuada;
- V. Avaliar, anualmente, o desempenho das ações desenvolvidas pelo FECOP, conferindo seu impacto frente à redução da pobreza no Estado;
- VI. Publicar, trimestralmente, no diário oficial do Estado do Ceará, relatório financeiro, discriminando as receitas e aplicações dos recursos do FECOP, no prazo de 30 (trinta) dias após o encerramento do trimestre;
- VII. Dar publicidade à alocação e uso dos recursos do FECOP encaminhando semestralmente, à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, à Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará (CGE) e ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE), relatório de desempenho físico - financeiro, no prazo de 60 (sessenta) dias após o encerramento do semestre.

431

5.5.4. Sobre a Instância de Governança do CCPIS - Fundo Estadual de Combate a Pobreza – FECOP

- I. Promover transformações estruturais que possibilitem o combate à pobreza;
- II. Reduzir sistematicamente a pobreza no Estado do Ceará;
- III. Assistir às populações vulneráveis que se situam abaixo da linha da pobreza, potencializando programas e projetos, favorecendo o acesso a bens e serviços sociais para melhoria das condições de vida; e
- IV. Garantir sobrevivência digna, investindo no capital humano, social e físico- financeiro.

5.5.5. Sobre a Instância de Governança do CCPIS - Gerencia Executiva do Fundo – GEF e Gestor Financeiro do FECOP

Gerencia Executiva do Fundo – GEF: Unidade delegada pelo Conselho Consultivo para implementar e administrar o FECOP. Atuará como orientadora, coordenadora e supervisora das ações desenvolvidas pelas Secretarias de Estado, no âmbito do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP. Será composta por um gerente executivo e por técnicos designados pela SEPLAG. Titular da GEF assumirá a função de Secretário do CCPIS.

SEFAZ: Gestor financeiro do FECOP.

432

5.5.6. Governança do CCPIS – Membros

- Secretário do Planejamento e Gestão – SEPLAG; (PRESIDENTE)
- Secretário da Fazenda - SEFAZ
- Secretário do Trabalho e Desenvolvimento Social – STDS; (Suplente do Presidente)
- Secretário da Saúde – SESA;
- Secretário da Educação – SEDUC;
- Secretário da Cultura – SECULT;
- Secretário da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior– SECITECE;
- Secretário do Esporte - SESPORTE;
- Secretário do Desenvolvimento Agrário- SDA;
- Secretário das Cidades - SCIDADES;
- Secretário da Casa Civil;
- 5 representantes da sociedade Civil;
- 1 representante da Associação dos Prefeitos do Ceará – APRECE.

433

5.5.7. Sobre o Funcionamento do CCPIS

O CCPIS reunir-se-á de acordo com as necessidades de deliberação e mediante convocação do presidente, sendo obrigatória a realização de, no mínimo, três reuniões por ano para acompanhamento da execução dos projetos financiados pelo FECOP.

Para qualquer decisão, de caráter consultivo ou deliberativo, é obrigatória a presença da maioria simples.

As matérias que obtiverem a maioria simples dos votos, serão consideradas aprovadas.

Cabe ao Presidente, em caso de empate, além de seu respectivo voto, o voto de qualidade.

Além de diversos regimentos definidos em seu Regimento Interno.

Análise Crítica

Afora o fato retromencionado do COGERF delegar a fixação de limites para o CCPIS dos recursos do FECOP, nos aparenta que o modelo de gestão de políticas e recursos para o combate a pobreza, se não estiver acarretando dificuldades à Administração, seja adequado.

Entretanto, dado o caráter deliberativo em políticas e de alocação de recursos, dispõem de número elevado de membros (17).

434



Macroplan®
Prospectiva, Estratégia & Gestão