



GESTÃO PARA RESULTADOS NO GOVERNO DO CEARÁ

PRODUTO 4: Metodologia que consolide o Modelo de GPR, com e sem Modelo de Incentivos alinhado ao alcance dos objetivos estratégicos, a ser adotado pelo Estado do Ceará

Versão final



Apresentação

Os governos estaduais enfrentam enormes desafios. A busca por maior eficiência da gestão e maior qualidade do gasto público não é recente, mas se tornou absolutamente urgente no momento de crise econômica e fiscal atual.

É neste contexto que se apresenta este documento, com o objetivo de fortalecer o modelo de Gestão para Resultados (GpR) no Governo do Ceará e contribuir para que seja possível entregar melhores serviços à população de forma mais eficiente.

Este relatório constitui o quarto 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.

O documento está estruturado em seis capítulos, além desta apresentação.

O primeiro, apresenta breve introdução conceitual e metodológica e define o escopo do modelo proposto, assim como a abordagem metodológica que foi adotada para sua constituição.

O segundo capítulo lança um olhar sobre a evolução do modelo de GpR no Governo do Estado desde sua implantação no início da década passada. Além de traçar o histórico de implantação do modelo, é feita também avaliação expedita dos principais avanços e retrocessos observados no período.

O terceiro capítulo traça os princípios norteadores do modelo de Gestão para Resultados no Estado e descreve as quatro dimensões do arcabouço conceitual proposto para organizar o esforço de implantação.

O quarto capítulo detalha a metodologia de operacionalização da GpR nas quatro dimensões descritos no capítulo anterior. Para cada dimensão da GpR são detalhadas medidas estratégicas de ajuste.

O quinto capítulo descreve princípios e diretrizes visando a implantação de novos mecanismos de incentivos financeiros e não-financeiros que valorizem e motivem os servidores públicos no alcance dos resultados pretendidos.

O sexto e último capítulo apresenta a proposta de arranjo institucional para implementação da metodologia de GpR e seu papel no ciclo de gestão estratégica do governo, que inclui planejamento, orçamento, monitoramento e avaliação de resultados.

Boa leitura.

Sumário

| | |
|---|-----------|
| Apresentação | 2 |
| Sumário | 3 |
| 1. Introdução conceitual e metodológica | 4 |
| 1.1.O escopo deste modelo | 5 |
| 1.2.Esquema metodológico geral de abordagem da GpR do Ceará: três grandes focos articulados | 8 |
| 2. O contexto da GpR no Governo do Ceará: onde estamos? | 11 |
| 2.1.Histórico de implantação do modelo de GpR no Governo do Ceará até 2015..... | 12 |
| 3. O design idealizado do modelo de GpR do Governo do Ceará: aonde queremos chegar? | 21 |
| 3.1 Princípios fundamentais | 22 |
| 3.2 Operacionalização da Gestão para Resultados..... | 25 |
| 4. A metodologia de operacionalização da GpR: como vamos chegar lá? | 32 |
| 1º ESTÁGIO: 2016-2018..... | 35 |
| 2º ESTÁGIO: 2019-2022..... | 53 |
| 3º ESTÁGIO: 2023-2026..... | 62 |
| 5. Mecanismos de incentivos financeiros e não financeiros..... | 69 |
| 5.1.Mecanismos de incentivos financeiros..... | 70 |
| 5.2.Mecanismos de incentivos não-financeiros..... | 80 |
| 6. Rebatimento das medidas no ciclo de gestão estratégica do Governo do Estado e na estrutura implementadora | 84 |
| 6.1.Rebatimento do modelo na estrutura implementadora | 85 |
| 6.2.Papel da estrutura em cada atividade do ciclo de gestão estratégica | 87 |



1.

INTRODUÇÃO CONCEITUAL E METODOLÓGICA

1.1. O ESCOPO DESTE MODELO

O presente documento constitui um **guia com orientações metodológicas** para aprimoramento do modelo de gestão para resultados (GpR) atualmente em vigor no Governo do Estado do Ceará. Neste sentido, serve para indicar a situação desejada e os caminhos que devem ser seguidos para o Governo do Estado alcançar patamar de desempenho superior ao atual no futuro. Trata-se, portanto, de uma **proposta de medidas estratégicas para o fortalecimento da orientação para resultados do Governo do Estado e, conseqüentemente, para o preenchimento de lacunas existentes no modelo de GpR em vigor.**

Entende-se por metodologia um conjunto de métodos adotados para estabelecer a maneira de encontrar soluções para diferentes categorias de problema. Não tem, portanto, como finalidade a busca ou a obtenção de soluções propriamente ditas, mas sim de estabelecer diretrizes para promover e possibilitar a seleção dos métodos mais adequados para abordar o problema em pauta, considerando sua natureza, características e o contexto no qual está inserido.

De modo geral, existem duas acepções para o conceito de Modelo:

- a. Modelo como um paradigma, uma forma ideal, um padrão que serve para a construção ou criação de outros. Trata-se da abordagem normativa do modelo;
- b. Modelo como modo de explicação, construção teórica, idealizada ou hipotética, que serve para descrever, analisar, explicar e/ou avaliar uma realidade concreta. Trata-se da abordagem analítico-descritiva do modelo.

O presente documento utiliza-se do conceito de modelo quanto paradigma, ou seja, um padrão que deve ser seguido e aprimorado ao longo do tempo. Dessa forma, o modelo não se confunde com a realidade concreta em consideração, mas constitui sua idealização simplificada, embora seja capaz de reproduzir suas características essenciais.

Não se trata, portanto, de um manual de procedimentos que indica detalhadamente as atividades e processos de como operar o modelo de GpR.

Vale ressaltar, que qualquer que seja a configuração dos ajustes do modelo de GpR no Governo do Estado do Ceará, sua maturação demandará tempo. A própria experiência cearense é prova disso: o esforço começou em 2003 e evoluiu bastante ao longo dos últimos 13 anos, embora ainda haja mudanças e melhorias a fazer.

Outra observação oportuna é que dificilmente se alcançará, mesmo que a médio prazo, homogeneidade razoável das práticas e instrumentos de GpR em todo o aparato organizacional do Governo. Os níveis de maturidade são diferentes nas diversas Secretarias de Governo e a disponibilidade de meios varia consideravelmente dependendo da natureza da pasta. Portanto,

será preciso ter atenção à singularidade e à complexidade das situações concretas, visando refletir a realidade de cada órgão e entidade da administração estadual.

No entanto, dada a necessidade futura de implantação e customização das práticas nas diversas secretarias, o que é mais importante e factível é que os **fundamentos e princípios** que embasam o modelo de GpR sejam adotados, internalizados e praticados em toda a administração pública cearense.

A implantação da Gestão para Resultado é uma mudança de cultura organizacional e comportamental e isso não ocorre de uma hora para outra, demanda tempo, persistência e disciplina. Trata-se de um processo contínuo de aculturação permanente e o envolvimento das lideranças e dos quadros permanentes do Governo são fatores-críticos para o sucesso desta jornada.

Antes de avançar na abordagem metodológica adotada no Ceará, cabe um esclarecimento acerca de alguns conceitos e fundamentos que embasam este documento.

GESTÃO PARA RESULTADOS

Durante os anos 1980 e 1990, o mundo observou um profundo e amplo processo de modernização da administração pública e de reforma do Estado, baseado em um modelo que ficou conhecido como a Nova Gestão Pública (NGP). Apesar de sua forte influência e ampla disseminação, em praticamente todo o mundo, a NGP não constituiu um movimento unificado, organizado ou convergente, baseado em modelo padronizado, de aceitação universal. A NGP foi sendo concebida e implantada de forma progressiva, dando margem a uma variedade de correntes.

Não obstante a diversidade e variedade das experiências mundiais em NGP, a *“orientação para resultados”* (ou para o cidadão ou cliente do serviço público) constitui uma premissa presente em praticamente todas elas, representando, na realidade, uma das suas maiores contribuições à administração pública moderna.

A Nova Gestão Pública, que impulsionou a **Gestão para Resultados (GpR)**, centra a atenção nos aspectos comportamentais e em ferramentas gerenciais para implantação dos referidos princípios de *“orientação para resultados”*, dando origem aos inúmeros modelos de GpR implantados Brasil a fora. Embora haja grande variedade de modelos e ferramentas gerenciais, a figura a seguir ilustra as principais preocupações e elementos constituintes da GpR¹.

¹ SERRA, Alberto – Modelo Aberto de Gestão para Resultados no Setor Público. BID/CLAD/SEARH-RN, Natal, 2008.

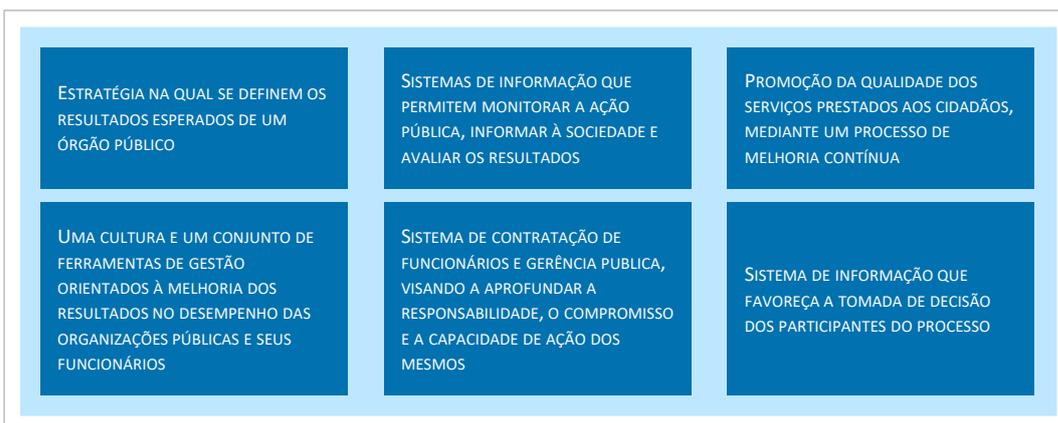


Figura 1. Principais elementos da Gestão para Resultados

Fonte: SERRA, A – “Modelo Aberto de Gestão para Resultados no Setor Público”. BID/CLAD/SEARH-RN, Natal, 2008.

RESULTADOS

A *orientação para resultados* representa uma mudança de perspectiva nos modelos da administração pública ao vislumbrar um novo olhar para o funcionamento das organizações, retirando o foco dos meios (procedimentos, recursos e requisitos formais) para colocá-lo, principalmente, nos resultados transformadores de interesse do cidadão (*outcomes*), passando pela entrega de produtos/serviços (*outputs*), conforme diagrama a seguir.



Figura 2. Diagrama de orientação de insumos, ações e produtos para resultados transformadores.

Fonte: Adaptado de TCU – “Manual de Auditoria Operacional”. Brasília: Tribunal de Contas da União, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 3ª ed. 2010, pág. 11 (Adaptado ISSAI 3000/ 1.4.2004).

- Resultados transformadores (*outcomes*):** São os efeitos que devem ser produzidos na sociedade ou junto a ela com a execução das políticas governamentais (projetos, processos ou programas), dentro do seu horizonte de tempo. Costumam ser monitorados via **indicadores de efetividade** estreitamente vinculados ao grau de satisfação ou valor agregado para as partes interessadas e com enfoque no alcance dos benefícios gerados pelos produtos/serviços. Representam aproximações dos objetivos gerais da atuação governamental e dimensionam transformações reais na realidade da sociedade produzidas a partir da intervenção do Governo. Consistem,

em última instância, em desdobramentos das estratégias de Governo, passíveis de mensuração, acompanhamento e avaliação sistemáticos.

- **Produtos (outputs):** São bens ou serviços providos pelo Estado. Usualmente são acompanhados através de **indicadores de eficácia** que medem a quantidade e qualidade de produtos e serviços entregues, permitindo avaliar se as entregas foram atingidas.
- **Ações e insumos:** Representam o esforço necessário à entrega de um determinado produto/serviço. Costumam ser acompanhados via **indicadores de eficiência**, que medem a relação entre os produtos/serviços gerados e os insumos utilizados, ou então através de **indicadores de economicidade**, que medem o custo dos insumos e os recursos alocados na execução das atividades. Ambos possuem estreita relação com a produtividade, ou seja, o quanto se consegue produzir com os meios disponíveis.

1.2. ESQUEMA METODOLÓGICO GERAL DE ABORDAGEM DA GPR DO CEARÁ: TRÊS GRANDES FOCOS ARTICULADOS

A abordagem metodológica adotada no Ceará, desenvolvida ao longo de 2016, trabalha com o horizonte de 2026 como alvo e mantém seu compromisso de responder, consistentemente, às seguintes questões:

1. Onde estamos?
2. Aonde queremos chegar?
3. Como vamos chegar lá?

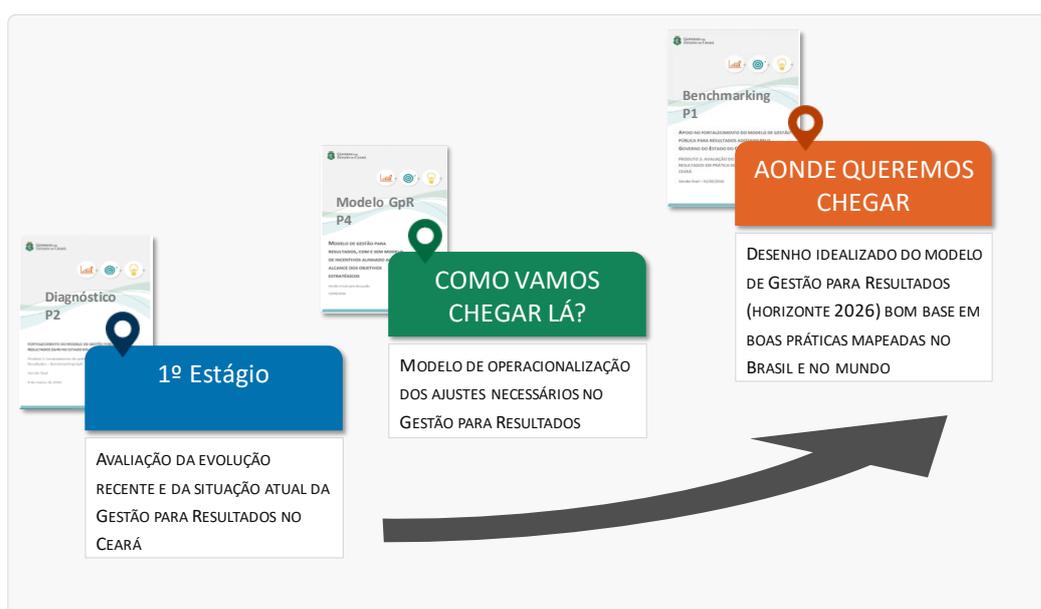


Figura 3. Abordagem metodológica

A primeira questão, **“onde estamos?”**, foi respondida por intermédio de um amplo diagnóstico do modelo de gestão para resultados (GpR) atualmente em vigor no Governo do Estado do 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.² O resultado dessa etapa forneceu valiosa contribuição para a reflexão estratégica acerca dos principais aspectos positivos e fragilidades do atual modelo, bem como subsidiou a proposição de medidas de ajuste, fortalecido com mecanismos de incentivos que valorizem e motivem os servidores públicos no alcance dos resultados pretendidos.

A segunda questão, **“aonde queremos chegar?”**, foi respondida através de um mapeamento de experiências de gestão pública para resultados (GpR) com o objetivo de conhecer, assimilar e adaptar soluções, estratégias, processos ou mecanismos que outros governos tenham empreendido. Além de mapear e analisar casos nacionais e internacionais comprovadamente bem-sucedidos, o documento analisou também a evolução dos paradigmas predominantes na administração pública e descreveu os princípios e dimensões da GpR. Esse arcabouço conceitual foi estruturante não somente para a seleção dos casos e das boas práticas como foi utilizado também na avaliação do modelo atual e nas fases subsequentes.

Em resposta à terceira questão, **“como vamos chegar lá?”**, foram realizadas quatro etapas distintas porém complementares. A primeira delas, a revisão do *benchmarking* e do diagnóstico, foi realizada pela comissão avaliadora composta por membros da SEPLAG, CGE e SEFAZ. Em seguida, foi realizada uma oficina de trabalho com técnicos da SEPLAG e das principais Secretarias de Governo, visando apresentar e debater os principais resultados e conclusões do *benchmarking* e do diagnóstico e coletar as percepções e indicações que servirão de subsídio para a melhoria do atual modelo de GpR. O levantamento das contribuições e indicações contou ainda com uma apresentação e debate de uma versão executiva do material com os secretários estaduais. Por fim, a consultoria elaborou uma análise integrada dos fatores críticos identificados no *benchmarking* à luz do diagnóstico e consolidou as principais contribuições e indicações dos técnicos e secretários envolvidos.³

² 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.

³ Os resultados do *benchmarking* e do diagnóstico foram apresentados e debatidos com o nível técnico nos dias 04/05, 05/05 e 10/05. Já a interação com os Secretários de Estado se deu em três ocasiões: reunião no dia 15/04 com o Secretário da SEPLAG, reunião no dia 19/04 com o Chefe da Casa Civil e reunião no dia 05/05 com os integrantes do COGERF. Todas as reuniões e oficinas de trabalho foram devidamente registradas. Maiores informações podem ser obtidas no Anexo deste documento.

Este produto tem como principal objetivo detalhar a terceira questão, “**como vamos chegar lá?**”.

Trata-se, portanto, de um guia com orientações metodológicas contendo os fundamentos, princípios e práticas que irão embasar os ajustes modelo de GpR a ser internalizado em toda a administração pública cearense.

A figura a seguir ilustra o método de trabalho que foi empregado no levantamento das contribuições e indicações para embasar as propostas aqui contidas. Neste processo foram envolvidas 85 pessoas em nove meses de trabalho, com o emprego estimado de 8.500 horas de trabalho das equipes técnicas e consultores.

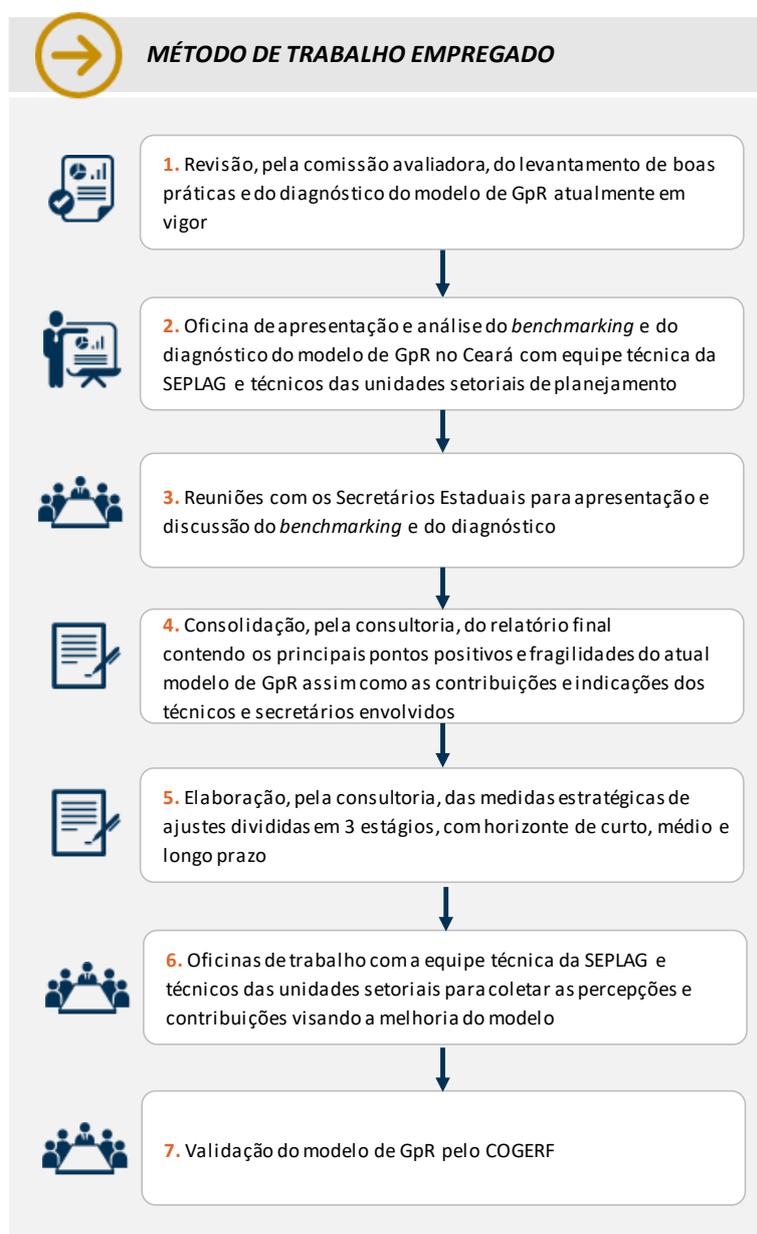


Figura 4. Método de trabalho empregado no levantamento das contribuições e indicações para o aperfeiçoamento do modelo de GpR



2.

O CONTEXTO DA GPR NO GOVERNO DO CEARÁ: ONDE ESTAMOS?

2.1. HISTÓRICO DE IMPLANTAÇÃO DO MODELO DE GPR NO GOVERNO DO CEARÁ ATÉ 2015

No momento em que o Governo do Estado do Ceará pretende promover o fortalecimento do seu modelo de Gestão Pública voltada para Resultados (GpR) torna-se fundamental lançar um olhar sobre a evolução do modelo desde sua implantação no início da década passada.

Em 2003, o Governo do Estado do Ceará, assim como ocorreu em outros estados brasileiros, adotou o modelo de 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:

1. Tomar medidas para o equilíbrio fiscal com elaboração de estratégias para elevar receitas próprias e reduzir despesas correntes;
2. Promover um choque de gestão no sentido de reorganizar e modernizar a estrutura administrativa; e
3. 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.

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:

1. Garantir o equilíbrio financeiro sustentável do Tesouro Estadual, o cumprimento de metas fiscais de resultado primário e compromissos legais e constitucionais;

2. Consolidar o modelo de gestão baseado em resultados;
3. Elevar a eficiência, a eficácia e a efetividade da administração estadual;
4. Garantir o cumprimento das disposições constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal;
e
5. 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.

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 Estratégico 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:

1. **Planos estratégicos setoriais:** referência para orientar ações “na ponta”, com alinhamento com o Plano de Governo;
2. **Metas setoriais:** maior foco nos resultados e impactos da ação governamental, e não somente nos produtos;
3. **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;
4. **PPA, plano operativo e orçamento:** redução do número de programas e foco das ações nos objetivos do Plano de Governo;
5. **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), no valor global de US\$ 150 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.

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.

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.

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), abrindo 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.

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 das políticas públicas.

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 à 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, cadastramento 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.

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.

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.

Em 2011, decidiu-se pela expansão dos escritórios setoriais de monitoramento para mais nove secretarias. Devido a carência de pessoas devidamente treinadas nas setoriais, 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. 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. Todas 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. O Governo do Ceará já vem adotando a metodologia de planejamento participativo e regionalizado desde a formulação do PPA 2008-2011, contudo, em 2015, houve um esforço para o aprimoramento desta metodologia, o que culminou na divisão do 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 Cearás, serviram de base para elaboração do PPA 2016-2019.

A figura abaixo traz a evolução do modelo de GpR assim como os principais marcos ao longo dos últimos anos.



Figura 5. Evolução do modelo de GpR no Governo do Estado do Ceará

Fonte: Macroplan Prospectiva Estratégica & Gestão

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.

Neste último período 2007-2014 o direcionamento dos esforços de planejamento e gestão foram orientados por uma visão mais focada nas entregas de curto prazo, sobretudo na execução de projetos de investimento, com ênfase para os projetos que envolvem obras. Este esforço gerou avanços importantes nos aspectos de monitoramento e controle financeiro, mas, aparentemente, contribuiu para a fragmentação das ações (ampliação de 1.300 projetos para 5.000). 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.

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 resulta-

dos 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 a implantação dos sistemas de modelos de incentivo financeiro atrelados a resultados pode ter sido um movimento desalinhado com o nível de maturidade ideal para tal tipo de iniciativa, tão complexa e abrangente.

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.



3.

O DESIGN IDEALIZADO
DO MODELO DE GPR
DO GOVERNO DO
CEARÁ: AONDE
QUEREMOS CHEGAR?

Visão de futuro: em 2026 a Gestão para Resultados estará disseminada como modelo de gestão predominante em todo o Governo do Estado do Ceará⁴ e praticada como rotina segundo sete princípios fundamentais e operacionalizada em quatro dimensões como descrito a seguir.

3.1 PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

Os princípios do modelo aqui descritos, são condições e valores que devem guiar a cultura e o comportamento organizacional e pessoal dos integrantes do governo do Governo do Estado em todas as suas instâncias. São princípios que, em alguma medida e intensidade, já são praticados no Governo do Ceará, mas que precisam ser fortalecidos sempre e devem ser adotados como pilares para a formulação e implantação de políticas públicas.

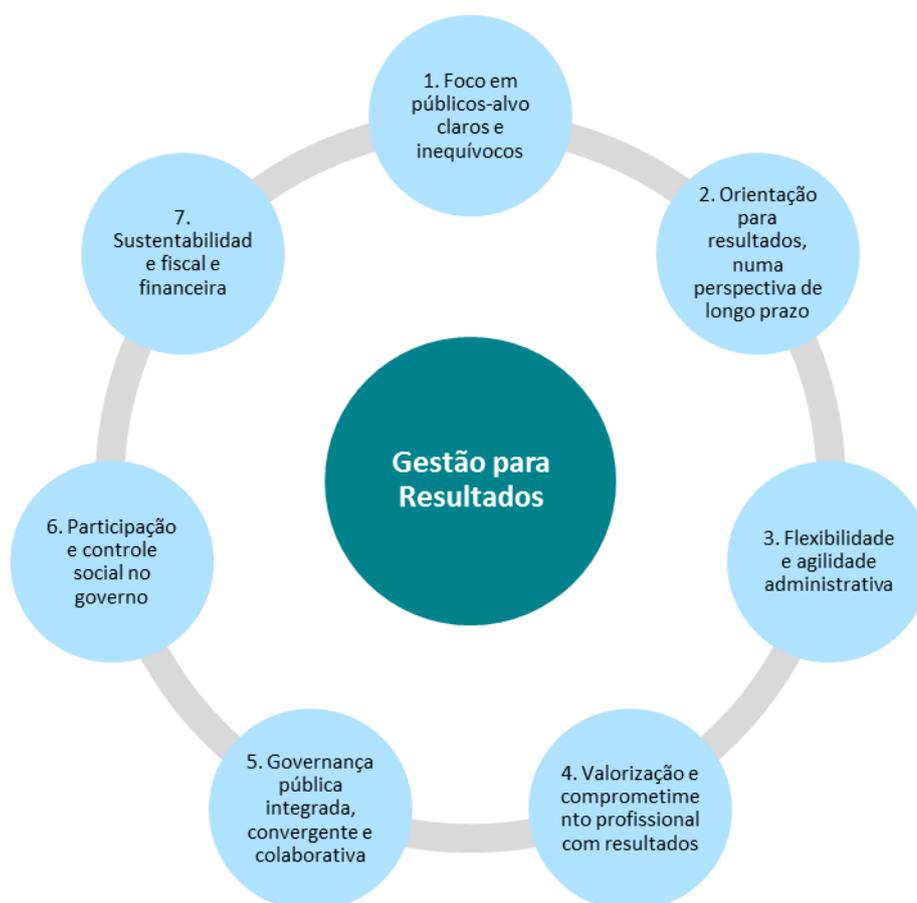


Figura 6. Princípios fundamentais da Gestão para Resultados

Fonte: Macroplan Prospectiva Estratégia & Gestão

⁴ Órgãos e entidades que integram a administrações direta e indireta.

1. FOCO EM PÚBLICOS-ALVO CLAROS E INEQUÍVOCOS

A administração pública deve estar amplamente orientada para o atendimento prioritário à sociedade cearense e seus cidadãos, segmentados em públicos-alvo claramente identificados, caracterizados e delimitados como beneficiários finais da ação do Estado, com base em métodos e práticas adequadas de planejamento e gestão.

Neste contexto, a esfera pública é o *locus* privilegiado do exercício da cidadania e do planejamento, execução e gestão das ações finalísticas do Governo do Estado, baseando-se no conceito de cliente, ou seja, partindo de “fora para dentro das organizações”.

2. FORTE ORIENTAÇÃO PARA RESULTADOS, NUMA PERSPECTIVA DE LONGO PRAZO

O planejamento com visão sistêmica e de longo prazo deve ser um instrumento de governo, atualizado a cada quatro anos. Desdobrado em políticas públicas, programas, projetos e processos de médio e curto prazos, que levem em conta o Governo como uma totalidade organizada, composta de iniciativas múltiplas e diversificadas, articuladas e alinhadas para produzir resultados; e que considerem cenários, fatores e atores externos à organização.

A alocação de recursos deve ter estreito alinhamento com os resultados almejados. A fixação de resultados finalísticos se dará sob a ótica das principais demandas e necessidades dos públicos-alvo, com seus respectivos indicadores, metas e prazos que permitam mensuração, monitoramento e avaliação *ex ante* e *ex post*.⁵ A escolha das ações e a alocação de recursos críticos deve ter forte senso de seletividade, além de incorporar a busca pela eficiência e pela melhoria da qualidade do gasto.

3. FLEXIBILIDADE E AGILIDADE ADMINISTRATIVA

A ação governamental deve ser pautada pelos princípios da flexibilidade, proatividade e tempestividade. A atitude burocrática deve ser gradualmente substituída por uma postura empreendedora, com forte senso de urgência e maior autonomia e flexibilidades administrativas e financeiras dos gestores públicos. A administração estadual promove o reforço da liderança e dos talentos gerenciais, mais próximos ao público-alvo e com percepção mais precisa e completa dos problemas e das oportunidades na ponta.

Essa mudança cultural requer a adoção do princípio da responsabilização, promovendo a alocação das atribuições, dos desafios e dos poderes cabíveis a pessoas físicas e não apenas a

⁵ A avaliação ex-ante é realizada antes de iniciar a política, programa ou projeto, ou seja, trata-se de uma avaliação que procura medir a viabilidade daquela iniciativa a ser implementada, no que diz respeito a sua relação custo-benefício ou custo-efetividade. Já a avaliação ex-post investiga em que medida a política, programa ou projeto atingiu os resultados planejados.

órgãos ou a cargos genéricos. Requer também a definição de responsabilidades na execução de ações e na alocação de recursos para o alcance dos resultados contratualizados.

A administração estadual passa a atuar de forma descentralizada e em rede, estabelecendo laços com diferentes setores da sociedade, no sentido de responder às demandas, resolver os problemas e buscar resultados com e para a sociedade.⁶

4. VALORIZAÇÃO E COMPROMETIMENTO PROFISSIONAL COM RESULTADOS

O Estado deve dispor de métodos de gestão de pessoas modernos e orientados para resultados, com amplo investimento na capacitação e no desenvolvimento profissional dos servidores. A imagem do serviço público deve ser fortalecida junto à sociedade e as diferenças entre o mercado de trabalho público e privado serão cada vez menores.

Os modelos de incentivos, sejam eles financeiros ou não-financeiros, devem ser pautados pela qualidade do serviço prestado aos cidadãos. A modelos de incentivo financeiro atrelados a resultados será parte integrante de um sistema de gestão associado ao alcance de resultados de interesse da sociedade, ao invés de apenas uma ferramenta motivacional para as equipes.

Haverá forte estímulo à inovação com foco na geração de valor para a sociedade, apoiado por métodos e busca constante de soluções orientadas para o aumento da geração de valor para os beneficiários dos serviços públicos, visando a melhoria, ampliação e a efetividade dos resultados.

Os valores e princípios da legalidade e integridade na Administração Pública serão ainda mais fortalecidos, com “tolerância zero” com o descaso e a negligência, visando fortalecer a integridade e alcançar elevados padrões de probidade. A função pública deve ser valorizada com forte reconhecimento social da qualidade do trabalho prestado à sociedade.

5. GOVERNANÇA PÚBLICA INTEGRADA, CONVERGENTE E COLABORATIVA

O Estado tem papel relevante na promoção, articulação e gestão de políticas públicas, com ênfase na integração, intersectorialidade e transversalidade das ações públicas. A administração pública deve fortalecer os mecanismos de articulação inter e intragovernamental para coordenação de políticas, além de consolidar as estruturas matriciais formais institucionalizadas de decisão. Irá, também, ampliar e aprimorar a parceria do governo com o setor privado para oferta de serviços públicos com maior qualidade e infraestrutura mais competitiva.

⁶ A introdução da noção de rede na gestão pública visa superar dois problemas centrais de governança: a fragmentação e a ineficiência na obtenção de resultados. Sua superação pressupõe a integração de perspectivas heterogêneas, em arranjos que otimizem esforços para fins comuns.

6. PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NO GOVERNO

Ao lado da representação, a participação e o controle social devem ser reconhecidos como condição indispensável para o aprofundamento da legitimidade e da capacidade do Estado de formular, implementar e avaliar políticas públicas. As instâncias formais de participação e controle social terão impacto positivo na administração pública, de modo a aumentar sua transparência, racionalidade e eficiência.⁷

Além disso, deve haver forte expansão no uso de tecnologias da informação e comunicação (TIC) enquanto meios para aumentar a transparência de processos políticos e gerenciais, facilitar a participação social nos sistemas de tomadas de decisão e na execução das políticas públicas. Deve ser orientada a melhoria da qualidade do processo de formação de opinião na esfera pública a partir da abertura de novos espaços de informação e deliberação.

7. SUSTENTABILIDADE FISCAL E FINANCEIRA

Toda a administração estadual deve ter forte compromisso com a responsabilidade fiscal, de modo a prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Será perseguindo o cumprimento de metas de receitas e despesas, a obediência a limites e condições para a dívida pública e gastos com pessoal.

Neste contexto, haverá também por parte da administração estadual forte preocupação com a qualidade do gasto público.⁸ Os custos e os benefícios dos gastos públicos serão sistematicamente avaliados para determinar a respectiva utilidade para o cidadão.

3.2 OPERACIONALIZAÇÃO DA GESTÃO PARA RESULTADOS

Os princípios descritos anteriormente devem ser postos em prática por meio de processos sistemáticos organizados em quatro dimensões, conforme exposto a seguir. Em uma visão de conjunto, as quatro dimensões com seus elementos constituintes, estão sumarizadas na Figura 7. Estas dimensões constituem o referencial utilizado para a concepção e operacionalização do novo modelo de GpR.

⁷ Entende-se por instâncias formais de participação e controle social mecanismos tais como conselhos, conferências, orçamentos participativos ou mecanismos de consulta individual ou audiência pública.

⁸ Medidas de melhoria da qualidade do gasto visam minimizar os gastos envolvidos na obtenção dos insumos (materiais, humanos, financeiros etc.) necessários às ações que produzirão os resultados planejados sem comprometer os padrões de qualidade estabelecidos. Isto requer, portanto, um sistema que estabeleça referenciais de comparação e negociação.

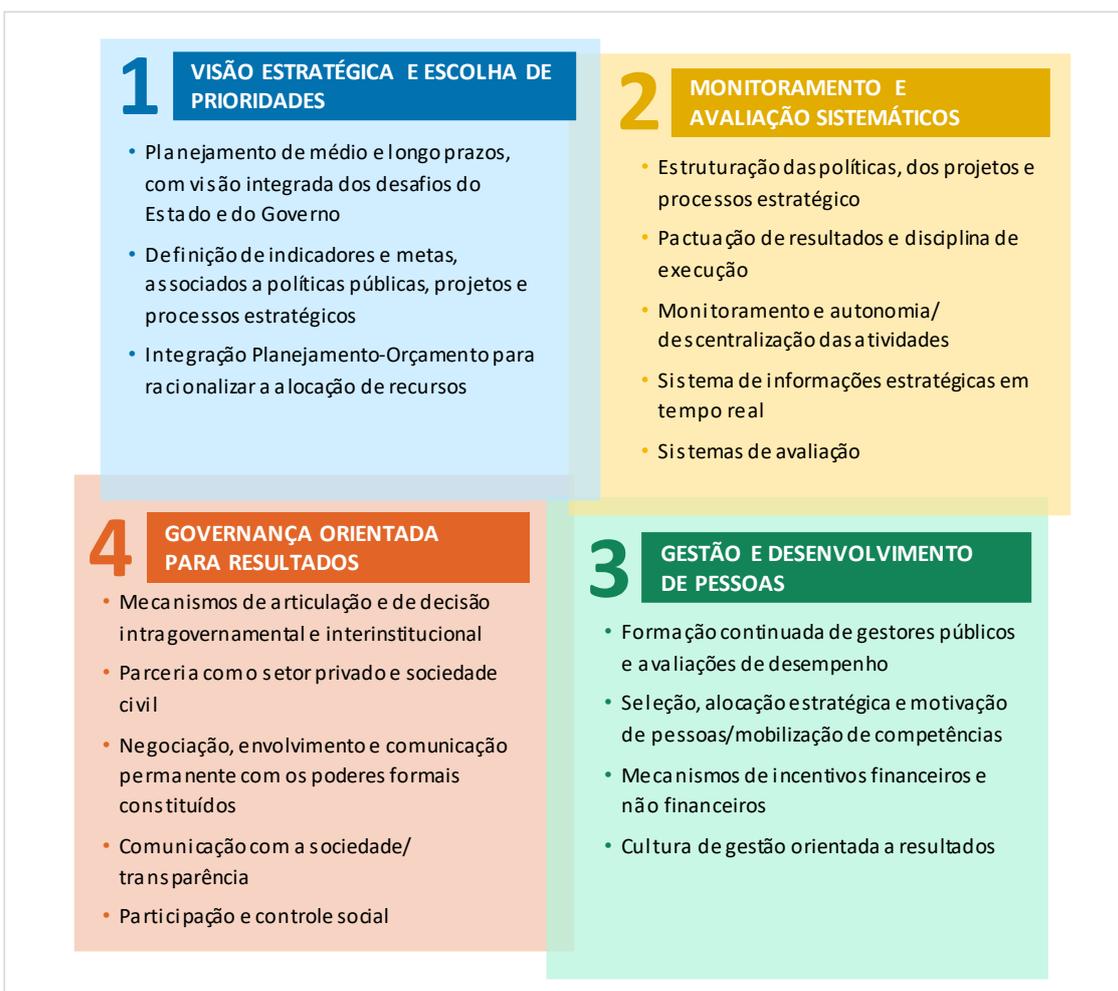


Figura 7. Dimensões e elementos constituintes para operacionalização e avaliação da GpR.

Fonte: Macroplan – Prospectiva, Estratégia & Gestão.

1. VISÃO ESTRATÉGICA E ESCOLHA DE PRIORIDADES

1.1 Prática sistemática do planejamento articulado de longo, médio e curto prazos, com visão integrada dos desafios do Estado e do Governo

Elaboração da estratégia de médio e longo prazos do Estado e do Governo, que antecipe e responda aos desafios e às demandas da sociedade, com visão multi-setorial, multi-institucional e territorial.

Contempla a análise do ambiente externo e interno ao Governo, a definição das grandes orientações estratégicas: visão de futuro; objetivos prioritários e desafios por áreas de resultados; estratégias e metas globais associadas aos principais resultados do Plano Estratégico.

Atende aos princípios da sustentabilidade ampla e da governança. Deve-se levar em conta os condicionantes sociais, econômicos, políticos e ambientais do desenvolvimento, além de submeter as propostas de governo a um processo amplo de negocia-

ção com os poderes constituídos, instituições públicas e privadas e segmentos representativos da sociedade civil.

1.2 Definição de indicadores e metas, associados a políticas públicas, projetos e processos estratégicos

Programação e negociação de como alcançar os objetivos e executar a estratégia pretendida, com definição clara de indicadores e metas, associados às políticas públicas e/ou às carteiras de projetos e processos estratégicos.

Devem ser definidos indicadores de resultados finalísticos e intermediários, com metas factíveis associadas e passíveis de monitoramento, construídas a partir da demanda e necessidade real dos beneficiários (públicos-alvo). Nesse momento, são negociados os resultados globais de políticas públicas, projetos e processos estratégicos, bem como o escopo central destes instrumentos.

1.3 Integração planejamento-orçamento para racionalizar a alocação de recursos

Os processos de planejamento e orçamentação precisam estar integrados, mas devem ocorrer em momentos distintos e sucessivos. O planejamento deve anteceder e orientar a orçamentação, sendo relevante combinar o *timing* de preparação destes.

Os projetos, processos e políticas estratégicas devem conter o dimensionamento e a alocação de recursos financeiros e todos esses recursos devem estar explicitamente representados no orçamento, para de fato “fazer acontecer” as prioridades estratégicas definidas.

A apropriação dos custos deve considerar todos os recursos necessários à sua execução, e ter correspondências inequívocas com as ações orçamentárias. Assim, a lógica de planejamento passa a considerar uma estratégia única, estruturada pelo governo e desdobrada nos órgãos do estado, fazendo com que a gestão financeira passe a ser alinhada com a estratégia, interligando os instrumentos formais de planejamento e orçamento.

2. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO SISTEMÁTICOS

2.1 Estruturação das políticas, dos projetos e processos estratégicos

Programação da estratégia definida, contemplando a formulação e detalhamento das políticas públicas e das carteiras de projetos e processos estratégicos. O detalhamento deve incluir, dentre outros, a definição do objetivo-geral; a delimitação do público-alvo; o desdobramento dos resultados esperados, com indicadores, metas parciais e finais e premissas associadas; a definição das ações, com responsáveis, custos e recursos associados.

2.2 Pactuação de resultados e disciplina de execução

Negociação e pactuação de resultados entre instituições, unidades do governo ou equipes por meio de Acordos de Resultados, instrumentos de negociação que explicitam a definição de responsabilidades claras e bem especificadas das partes envolvidas na execução de ações e na alocação de recursos para o alcance de resultados específicos. A pactuação deve abranger tanto os resultados associados aos desafios estratégicos do Estado quanto resultados intermediários e ações, de modo a contemplar os diversos componentes de uma cadeia de resultados, desde os impactos (*outcomes*), passando pelos bens ou serviços providos pelo Estado (*output*) até o nível das ações e insumos (*inputs*).

Associado à pactuação, emergirá uma cultura de disciplina de execução. Os gerentes e suas equipes terão enfoque nas prioridades e principais metas do governo, além de estarem comprometidos com as atividades que devem ser executadas para o alcance das metas e execução dos projetos prioritários. Haverá ampla disseminação “em tempo real” do desempenho dos indicadores e principais marcos de execução, visando a tomada de decisão em tempo hábil para evitar ou remover obstáculos à execução. O progresso na busca pelas metas será reportado com frequência e regularidade, com responsabilidades bem definidas.

2.3 Monitoramento e autonomia gerencial

Compreende as práticas de monitoramento que buscam imprimir na gestão pública maior prontidão e capacidade de resposta de forma a antecipar restrições à execução da carteira estratégica, gerindo riscos de toda ordem, sejam técnicos, políticos ou de limitações fiscais ou financeiras; além de resistências naturais da burocracia estabelecida à autonomia e descentralização requeridas da GpR.

No rol de práticas utilizadas estão o patrocínio da liderança principal do governo, o “empoderamento” de gestores, a criação de comitês de tomada de decisão e o apoio de núcleos de gestão, dentre outros.

2.4 Sistema de informações estratégicas em tempo real

Uso de sistemas de informações gerenciais visando auxiliar na troca de informações interna ao governo e com a sociedade, de modo a estimular a cooperação interna e externa e suportar a produção de análises gerenciais para a tomada de decisão.

2.5 Sistemas de avaliação de projetos, processos ou políticas

Mais que controlar custos ou assegurar a conformidade legal de procedimentos, a avaliação constitui um processo de análise e interpretação sistemática e objetiva do grau de obtenção dos resultados previstos, suas razões e consequências. O objetivo é de-

terminar a pertinência e o alcance dos objetivos, assim como a eficiência, eficácia, o impacto e a sustentabilidade de tais projetos, processos ou políticas. O processo de avaliação, realizado de forma participativa e transparente de maneira *ex ante*, *in itinere* ou *ex post*, proporciona, além disso, a ampliação do conhecimento dos gerentes e de suas equipes sobre a execução das ações, fortalecendo a sua capacidade de promover e articular a obtenção de resultados.

3. GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS

3.1 Formação continuada de gestores públicos e avaliações de desempenho

Capacitação e desenvolvimento profissional dos servidores, sobretudo dos gestores públicos, tanto para o aprendizado de métodos de gerenciamento de projetos, quanto para estimular a inovação e a capacidade de antecipação e resolução de entraves ao avanço de políticas, projetos e processos estratégicos. Utilização de avaliações de desempenho individuais visando subsidiar programas de desenvolvimento profissional e gerencial, à semelhança das práticas usadas no setor privado.

3.2 Seleção, alocação estratégica e motivação de pessoas

Seleção e mobilização de competências na estrutura governamental e externa a ela para alocar profissionais com perfil adequado em postos-chave, principalmente, na condução dos projetos e no apoio ao gerenciamento, monitoramento e avaliação das ações. Fortalecimento da função gerencial e do perfil dos gerentes tanto nos órgãos de coordenação e planejamento com suas unidades de apoio, como escritório de projetos ou de acompanhamento de indicadores, quanto nas secretarias setoriais que conduzem grande parte dos projetos.

3.3 Mecanismos de incentivos financeiros e não-financeiros

Associar os sistemas de incentivos com resultados e metas desafiadoras previamente pactuadas. Garantir o alinhamento estratégico dos sistemas de incentivos. A avaliação institucional deve ser do tipo "Contrato de Gestão" ou "Acordo de Resultados" firmado entre o Governador do Estado e dirigente máximo responsável por cada órgão ou ente da Administração Pública. O processo de avaliação deve, sempre que possível, garantir uma avaliação institucional externa de usuários, e/ou aferição de performance externa e independente por terceira parte.

Os incentivos serão financeiros e não-financeiros, tais como prêmios por produtividade, maior autonomia e flexibilidades administrativas e financeiras, reconhecimento público ou sanções, premiação e divulgação de bons resultados, sendo que o pagamento do incentivo pecuniário deve ser condicionado ao resultado fiscal positivo do Estado.

3.4 Cultura de gestão orientada a resultados

Conferir à administração pública uma visão finalística, com uma cultura pelos resultados e um sentido de missão. O esforço deve ser o de inverter a ideia de uma administração pública, como entidade abstrata, invisível e intangível, substituindo-a por uma administração prestadora e participativa, ao serviço da comunidade. Uma mudança cultural, orientada a administração e seus servidores para resultados, será padrão dominante no Governo do Ceará.

4. GOVERNANÇA ORIENTADA PARA RESULTADOS

4.1 Mecanismos de articulação e de decisão intragovernamental e interinstitucional

Estabelecimento de meios para divisão de tarefas e das contribuições compartilhadas dos diversos atores envolvidos na consecução das políticas públicas, projetos e processos estratégicos.

Estes meios vão desde a necessidade de forte presença e intervenção das principais lideranças do governo nas negociações e mediações de conflitos no nível político e estratégico até o apoio de estruturas de governança – tais como a instalação de comitês de decisão, arranjos em redes – e de instrumentos que regulem a execução dos serviços públicos e a corresponsabilização das partes envolvidas – por exemplo, contratos de gestão.

4.2 Parceria com o setor privado e sociedade civil

Ampliação dos atores na prestação de serviços públicos, que se estabelece por meio parcerias com o setor privado e a sociedade civil. Uso dos principais modelos de outorga pelo Estado para parceria com operadores privados de acordo com as condições do respectivo ativo: concessão, outorga de administração sem fins lucrativos, parceria público-privada e contratação direta.

4.3 Negociação, envolvimento e comunicação permanente com os poderes formais constituídos

Envolvimento permanente dos três poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) e também do Ministério Público na formulação e execução das ações estratégicas, respeitando sempre os limites e as responsabilidades de cada um.

4.4 Comunicação com a sociedade

A ampliação dos meios e das práticas de comunicação com a sociedade, para apresentar tanto os resultados alcançados quanto os esforços empreendidos e recursos financeiros aplicados, tornando explícitas a eficácia, eficiência e efetividade da ação pública.

A evolução das tecnologias de informação e comunicação abre espaço para a diversificação de canais e meios para prestação de contas à sociedade.

4.5 Participação e controle social

A legitimidade dos governos passa pela necessidade de submeter as suas propostas a um processo amplo de negociação com as instituições públicas e privadas e a sociedade civil organizada. A participação da sociedade civil garante maior transparência no processo administrativo, e permite o controle social da ação do Estado.



4.

A METODOLOGIA DE
OPERACIONALIZAÇÃO DA
GPR: COMO VAMOS
CHEGAR LÁ?

O Governo do Estado do Ceará deve percorrer três grandes estágios para fazer a GpR evoluir ainda mais ao longo dos próximos 11 anos, a partir do quadro atual⁹ até a Visão de Futuro idealizada para 2026¹⁰:

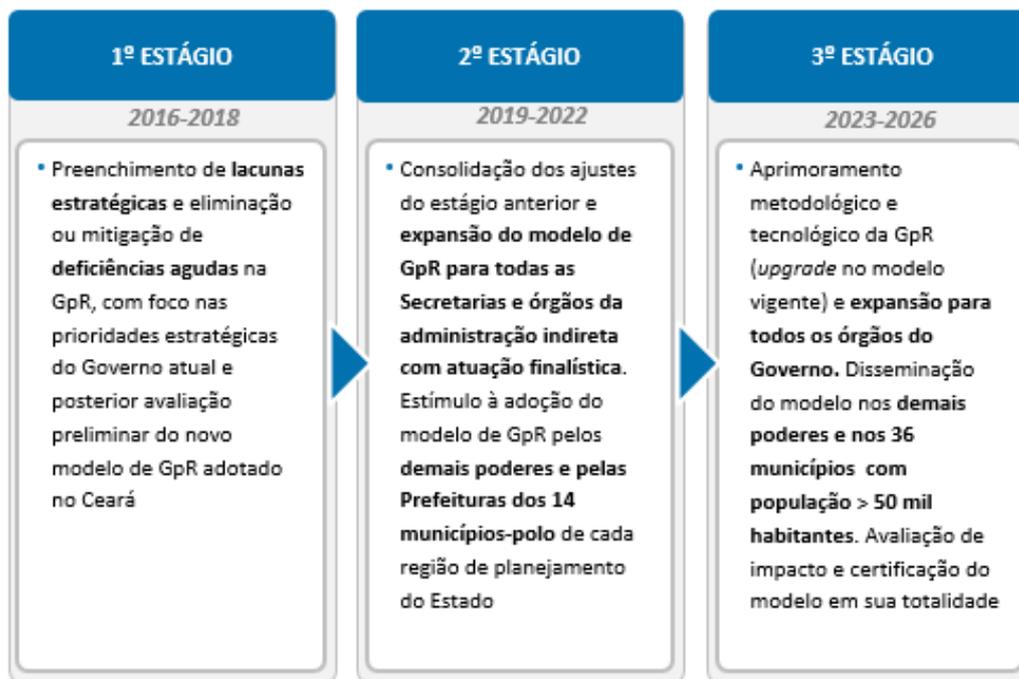


Figura 8. Estágios de implantação do novo modelo de GpR.

Fonte: Macroplan – Prospectiva, Estratégia & Gestão.

A agenda de melhorias e as medidas estratégicas de ajuste correspondentes a cada estágio estão descritas a seguir.

Antes, porém, é oportuno e necessário antecipar que elas estão formuladas em níveis de detalhe e de precisão decrescentes à medida em que se evolui no tempo, o que está em acordo com as boas práticas de planejamento estratégico. De fato, nos horizontes de curto e médio prazos é possível e necessário trabalhar com especificações mais concretas e detalhadas, em função da visibilidade (ou previsibilidade) das iniciativas e resultados requeridos com maior urgência e importância. Já as ações e iniciativas específicas para horizontes mais distantes do tempo poderão sofrer muitas mudanças e ajustes em função da própria evolução das condições internas e externas ao Estado (especialmente as mudanças institucionais e tecnológicas) que hoje em dia ainda não se consegue antecipar.

A figura a seguir apresenta uma visão geral da agenda de melhorias e as medidas estratégicas de ajuste correspondentes a cada estágio.

⁹ Caracterizado amplamente em etapas anteriores deste projeto (Ver Relatório “Produto 2: avaliação do modelo de gestão para resultados em prática no Governo do Estado do Ceará” e resumo no Capítulo 2 deste relatório).

¹⁰ Os estágios propostos coincidem com os períodos dos mandatos dos Governos Estaduais desde agora até o ano horizonte.

| DESAFIOS ESTRATÉGICOS | 1º ESTÁGIO 2016 – 2018 | 2º ESTÁGIO 2019-2022 | 3º ESTÁGIO 2023-2026 |
|--|---|---|---|
| DIMENSÕES | O QUE FAZER? | O QUE FAZER | O QUE FAZER |
| VISÃO ESTRATÉGICA E ESCOLHA DE PRIORIDADES | <p>Preenchimento de lacunas estratégicas e eliminação ou mitigação de deficiências agudas no modelo atual de GpR, com foco nas prioridades estratégicas do Governo atual. Avaliação intermediária do processo de implementação do novo modelo.</p> <ol style="list-style-type: none"> Dotar o Estado do Ceará de uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo, que responda aos desafios e às demandas da sociedade, por meio de um debate articulado entre Governo, setor produtivo e sociedade Comunicar e disseminar o Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo para construir um ambiente de comprometimento técnico e político fora e dentro do Governo do Estado Institucionalizar o plano estratégico de longo prazo, considerando a participação de atores internos e externos Implantar a 1ª etapa dos aprimoramentos do modelo de gestão de investimentos públicos | <p>Consolidação dos ajustes do estágio anterior e expansão da “nova plataforma” da GpR para todas as Secretarias e órgãos da administração indireta com atuação finalística. Estímulo à adoção do modelo de GpR pelos demais Poderes e pelos 14 municípios-polo de cada região de planejamento no Estado.</p> <ol style="list-style-type: none"> Atualizar o Plano Estratégico de Longo Prazo Elaborar o PPA 2020-2023 alinhado ao Plano estratégico de Longo Prazo e com alocação de recursos vinculadas a metas de resultado Institucionalizar o planejamento estratégico setorial focalizado em resultados nas principais Secretarias e órgãos da administração indireta com atuação finalística Implantar a 2ª etapa dos aprimoramentos do modelo de gestão de investimentos públicos Estimular a adoção desta dimensão do modelo de GpR pelos demais Poderes e pelos 14 municípios-polo de cada região de planejamento no Estado | <p>Aprimoramento metodológico e tecnológico da GpR e expansão para todos os órgãos do Governo. Disseminação nos demais Poderes e em Prefeituras Municipais (36 municípios com população > 50 mil habitantes). Avaliação do progresso visando a eliminação das deficiências remanescentes na GpR, certificação e institucionalização do modelo em sua totalidade.</p> <ol style="list-style-type: none"> Revisar e atualizar o Plano Estratégico de Longo Prazo incluindo regionalização que considere as potencialidades e gargalos das regiões e indique iniciativas, ações e resultados relacionados ao desenvolvimento local e regional Elaborar o PPA 2024-2027 alinhado ao (novo) Plano estratégico de Longo Prazo e com alocação de recursos vinculada a metas de resultado Alinhar os planos estratégicos setoriais ao novo Plano Estratégico Estimular e apoiar a adoção/disseminação desta dimensão do modelo de GpR pelos demais Poderes e pelos 36 municípios mais populosos do Ceará |
| MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO SISTEMÁTICOS | <ol style="list-style-type: none"> Consolidar o modelo de gestão e monitoramento intensivo dos projetos prioritários do Governo Implantar o modelo de gestão e monitoramento intensivo de projetos nas principais secretarias finalísticas Fortalecer os mecanismos de cooperação, pactuação e contratualização orientados para resultados por meio de Acordos de Resultados nas principais secretarias finalísticas Fortalecer a avaliação e controle institucionais de resultados e de desempenho nas principais secretarias finalísticas Avaliar a implementação do modelo de GpR por 3ª parte em todas as suas dimensões | <ol style="list-style-type: none"> Implantar aprimoramentos e expandir o modelo de gestão e monitoramento intensivo de projetos para todas as secretarias e órgãos da administração indireta com atuação finalística Implantar o modelo de gestão de processos nas secretarias e órgãos da administração direta com atuação finalística Implantar aprimoramentos e expandir modelo de pactuação de metas e resultados para as demais secretarias e órgãos da administração indireta com atuação finalística Implantar aprimoramentos e expandir o modelo de avaliação e controle institucionais de resultados para as demais secretarias e órgãos da administração indireta com atuação finalística Estimular a adoção desta dimensão do modelo de GpR pelos demais Poderes e pelos 14 municípios-polo nas regiões de planejamento no estado | <ol style="list-style-type: none"> Implantar aprimoramentos e expandir o monitoramento e gestão em tempo real para todos os projetos e processos estratégicos da administração estadual Implantar aprimoramentos e expandir modelo de pactuação de metas e resultados para as demais secretarias e órgãos da administração estadual e incluir atores externos neste processo de pactuação Implantar aprimoramentos e expandir o modelo de avaliação e controle institucionais de resultados para as demais secretarias e órgãos da administração estadual Estimular e apoiar a adoção/disseminação desta dimensão do modelo de GpR pelos demais Poderes e pelos 36 municípios mais populosos do Ceará Avaliar a evolução da GpR por 3ª parte, identificar e implantar melhorias, certificar e institucionalizar o modelo de Gestão para Resultados do Estado do Ceará em todas as suas dimensões |
| GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS | <ol style="list-style-type: none"> Programar e executar programa intensivo de capacitação de servidores em áreas críticas para a GpR nas secretarias definidas como prioritárias Implantar projeto-piloto de seleção e alocação de talentos técnicos e gerenciais em postos-chave da administração pública Estruturar e fortalecer a força de trabalho do Estado, considerando a estratégia de desenvolvimento de longo prazo do Estado Fortalecer as estruturas setoriais de recursos humanos Implantar a gestão do conhecimento em áreas críticas para a GpR Aperfeiçoar os modelos de incentivo associados ao alcance de resultados | <ol style="list-style-type: none"> Consolidar a gestão do conhecimento em áreas críticas para a GpR Consolidar processo sistemático de seleção e alocação de talentos técnicos e gerenciais no domínio da gestão para resultados Avalliar a expansão dos modelos de incentivo associados ao alcance de resultados para todos os órgãos do Governo Estimular a adoção desta dimensão do modelo de GpR pelos demais Poderes e pelos 14 municípios-polo de cada região de planejamento do Estado | <ol style="list-style-type: none"> Consolidar a gestão do conhecimento em áreas críticas para a GpR Estimular e apoiar a adoção/disseminação desta dimensão do modelo de GpR pelos demais Poderes e pelos 36 municípios mais populosos do Ceará Consolidar a cultura de Gestão para Resultados no Governo do Estado do Ceará |
| GOVERNANÇA ORIENTADA PARA RESULTADOS | <ol style="list-style-type: none"> Fortalecer as estruturas setoriais de planejamento e gestão Implantar e consolidar o modelo de governança que dará suporte ao novo modelo de GpR Ampliar as parcerias com o setor privado na execução e prestação de serviços públicos, principalmente via concessão e PPPs Ampliar a transparência, a participação e o controle social das ações de Governo | <ol style="list-style-type: none"> Realizar reforma administrativa do Estado Aprimorar e expandir parcerias com o setor privado na prestação de serviços públicos Implantar aprimoramentos e expandir o modelo de transparência, a participação e o controle social das ações de Governo Estimular a adoção desta dimensão do modelo de GpR pelos demais Poderes e pelos 14 municípios-polo de cada região de planejamento do Estado | <ol style="list-style-type: none"> Estimular e apoiar a adoção/disseminação desta dimensão do modelo de GpR pelos demais Poderes e pelos 36 municípios mais populosos do Ceará |

Figura 9. Visão geral da agenda de melhorias e das medidas estratégicas de ajuste correspondentes a cada estágio

Fonte: Macroplan – Prospectiva, Estratégia & Gestão.

1º ESTÁGIO: 2016-2018

O principal desafio deste estágio é preencher lacunas estratégicas e eliminar ou mitigar deficiências agudas no modelo atual de GpR, com foco nas prioridades estratégicas do Governo atual.

São, ao todo, 19 medidas descritas a seguir segundo cada dimensão do modelo da GpR.

MELHORIAS NA DIMENSÃO VISÃO ESTRATÉGICA E ESCOLHA DE PRIORIDADES

1. **Dotar o Estado do Ceará de uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo, que responda aos desafios e às demandas da sociedade, por meio de um debate articulado entre Governo, setor produtivo e sociedade.**

O que fazer:

1.1 Preparar a elaboração do planejamento de longo prazo.

Definir metodologia, principais produtos, cronograma de execução, instituições participantes, responsáveis pela liderança, coordenação executiva e suporte técnico, com a posterior aprovação da gestão superior dos Poderes Executivo e Legislativo. Compor as equipes técnica, gerencial e de apoio. Adquirir ou contratar os recursos técnicos necessários e que não estejam disponíveis no Poder Executivo Estadual. Comunicar à sociedade e às instituições do Estado. Mobilizar e motivar para o planejamento de longo prazo.

1.2 Iniciar pela análise estratégica dos ambientes externo e interno ao Estado.

Realizar nivelamento técnico-conceitual, estudos técnicos, pesquisas de opinião e qualitativas e envolver atores internos e externos ao Governo, para gerar os seguintes produtos:

- **Análise retrospectiva e situacional** do Ceará e da atuação do Governo, dos demais poderes públicos, dos agentes privados e dos movimentos sociais para compreender a trajetória recente do desenvolvimento do estado do Ceará e identificar seus principais ativos (pontos fortes) e debilidades (pontos fracos) de caráter estratégico.
- **Pesquisas qualitativa e de opinião** a respeito das principais percepções e expectativas de agentes públicos, privados e da sociedade a respeito da situação atual, perspectivas e desafios do Ceará a médio e longo prazos.
- **Estudo prospectivo** com o mapeamento de tendências e cenários de médio e longo prazos e que poderão influenciar a trajetória do Estado nos próximos 20 anos e que, portanto, para antecipar oportunidades, ameaças, riscos e desafios ao desenvolvimento do Ceará e à atuação do Governo.

1.3 Formular, participativamente, a macroestratégia de desenvolvimento do estado.

Realizar estudos técnicos e oficinas de trabalho (presencial ou virtual), envolvendo atores internos e externos ao Governo, para formular:

- **A Visão de Futuro do Ceará no horizonte dos próximos 20 anos** sob a forma de um desafio-síntese ou ideia-força que represente uma conquista estratégica de grande valor para toda a sociedade cearense e que sirva como marco referencial para a construção de uma agenda estratégica de longo prazo.
- **O desdobramento da Visão de Futuro em objetivos e resultados estratégicos:** são resultados prioritários, formulados em termos qualitativos, que devem ser alcançados ou mantidos no horizonte do Plano Estratégico. Os objetivos devem ser poucos, seletivos e focados, além de serem mensuráveis, ou seja, susceptíveis a uma avaliação clara. Os objetivos devem ser susceptíveis a desdobramentos em indicadores e metas e, pelo menos uma parte deles deve focalizar oportunidades, ameaças ou riscos ao desenvolvimento do estado.
- **As estratégias prioritárias associadas aos principais objetivos:** linhas de ação ou iniciativas altamente relevantes que indicam como serão alcançados os objetivos estratégicos. As estratégias devem ser seletivas e pelo menos parte delas focalizar ou considerar as forças e fraquezas identificadas na análise do ambiente interno.

1.4 Desdobrar a macroestratégia de desenvolvimento do estado.

Realizar estudos técnicos e oficinas de trabalho (presencial ou virtual), envolvendo atores internos e externos ao Governo, para definir:

- Uma **carteira de projetos estratégicos públicos e privados** para o desenvolvimento do estado: empreendimentos finitos no tempo e com foco estratégico bem definido, orientados para públicos-alvo e resultados específicos, em benefício desses beneficiários. Os projetos estratégicos articulam iniciativas públicas, privadas e em parceria no sentido dos resultados almejados e devem ser portadores de futuro, singulares e possuir caráter transformador, capazes de impactar os principais indicadores de resultado do Estado.
- Um **painel de indicadores e metas**, associado aos objetivos e resultados estratégicos visando medir, monitorar e avaliar o progresso da realidade no sentido desses objetivos e resultados. Devem ser definidos indicadores de resultados finalísticos e intermediários, com metas factíveis associadas e passíveis de monitoramento, construídas a partir da demanda e necessidade real dos beneficiários, com base em referências nacionais e internacionais e em outros parâmetros (salto pretendido, orçamento disponível, variações dos índices do Estado na última década, etc.).

- O **modelo de governança e gestão da estratégia** visando a coordenação das atividades internas e externas ao governo e a colaboração e a articulação entre entidades públicas, empresas privadas e organizações não-governamentais. Estabelecer mecanismos de articulação e de decisão intragovernamental e interinstitucional que suporte a negociação para a divisão de responsabilidades e das contribuições compartilhadas de cada ator na consecução das políticas públicas, projetos e processos estratégicos.

2. Comunicar e disseminar o Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo para construir um ambiente de comprometimento técnico e político fora e dentro do Governo do Estado.

O que fazer:

2.1 Planejar e preparar o trabalho de comunicação.

- Identificar e segmentar os públicos-alvo. Definir o conteúdo das mensagens mais adequadas a cada público-alvo. Definir as mídias e canais de comunicação mais adequados para alcançar cada público-alvo. Formatar as mensagens para cada canal e as formas de veiculação e interação. Definir o cronograma de eventos e iniciativas de comunicação e preparar as equipes responsáveis pela comunicação.

2.2 Comunicar os avanços do planejamento de longo prazo ao longo de sua elaboração.

- Disseminar a iniciativa de planejamento como um todo junto aos públicos-alvo definidos para tornar planejamento de longo prazo conhecido e também reconhecido como necessário e oportuno e assim preparar o terreno para a participação dos diversos públicos de interesse.

2.3 Comunicar e disseminar o Plano Estratégico.

- Transmitir as iniciativas contidas no plano de longo prazo, com o objetivo de obter apoio, reconhecimento e legitimidade para as estratégias formuladas. Compatibilizar o conteúdo com o perfil de cada público-alvo.
- Preparar a sociedade e demais atores para uma participação efetiva na sua implementação. Mobilizar os diversos segmentos da sociedade para a obtenção dos recursos necessários à implementação, trabalhando os conceitos de co-produção e parceria e explicitando os benefícios para cada segmento e para a sociedade como um todo.

2.4 Manter canais de intensa interação interna e externa (com os vários públicos-alvo) nos primeiros anos de execução.

- Manter o esforço de comunicação, interna e externa ao Governo do Estado, visando a manutenção ou intensificação do apoio a iniciativas específicas previstas no Plano Estratégico com ênfase especial nas mídias sociais. Avaliar a implantação de um portal

administrado por uma institucionalidade externa ao Governo que defenda os interesses do Plano no nível Estadual.

- Consolidar uma visão estratégica compartilhada das administrações públicas estadual, municipais e entidades federais sediadas no Estado tendo o Plano Estratégico como referência básica de participação, cooperação e formalização de compromissos.

3. Institucionalizar o plano estratégico de longo prazo, considerando a participação de atores internos e externos.

- Institucionalizar o planejamento estratégico de longo prazo como um instrumento previsto na Constituição Estadual sem prazo de vigência. O plano, que consolida um conjunto de grandes escolhas que orientarão a construção do futuro do Ceará num horizonte de longo prazo e sob condições de incertezas, deve ser apresentado pelo Executivo, debatido e aprovado na Assembleia Estadual.¹¹ Prever, além da avaliação de conformidade e prestação anual de contas, também um relatório anual de ação do governo, no qual devem ser descritas as principais realizações por objetivo estratégico, explicitando a estratégia traçada e seguida pelo governo.
- Promover a institucionalização *lato senso*, visando o enraizamento cultural dos fundamentos, métodos e práticas de planejamento e gestão estratégica orientada para resultados. Buscar parcerias com atores externos ao Governo visando o fortalecimento das propostas do plano, por meio de ações que estejam alinhadas com as estratégias e metas estipuladas.

4. Implantar a 1ª etapa dos aprimoramentos do modelo de gestão de investimentos públicos.

O que fazer:

- Realizar teste piloto visando identificar necessidades de ajustes e refinar o modelo de gestão de investimentos públicos. Repassar a metodologia e realizar ciclo de capacitação em avaliação e técnicas de análise de viabilidade de projetos para os servidores que irão integrar o Grupo Técnico de Investimentos (GTI) assim como servidores que estarão envolvidos nas secretarias responsáveis pelo maior montante de investimentos do Estado. Expandir o modelo de gestão de investimentos para cinco projetos de grande vulto.
- Implantar o modelo de gestão de investimentos em setoriais selecionadas. Esta etapa será conduzida pelo GTI e contém o repasse da metodologia, a capacitação em avali-

¹¹ Maiores detalhes, consultar proposta de emenda à Constituição visando a institucionalização do planejamento de longo prazo.

ação e técnicas de análise de viabilidade de projetos e a aplicação prática em projetos de investimento.

- Revisar e aprimorar o modelo, com base nas sugestões de mudança dos técnicos das setoriais evidenciadas durante a utilização e emprego do modelo de gestão de investimentos. Iniciar um programa de capacitação permanente, com o intuito de prover conhecimento acerca do modelo de gestão de investimentos públicos aos novos técnicos envolvidos, assim como repassar as informações que foram atualizadas com as sessões de revisão e aprimoramento do modelo.

MELHORIAS NA DIMENSÃO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO SISTEMÁTICOS

5. Consolidar o modelo de gestão e monitoramento intensivo dos projetos prioritários do Governo.

O que fazer:

- Estruturar carteira de projetos prioritários do Governo para suportar a estratégia de longo prazo, com base em nucleação e organização dos projetos MAPP em uma lógica de gestão de projetos. Definir, para cada projeto, os principais elementos, tais como público-alvo, objetivos, resultados e metas, foco territorial, entregas prioritárias, ações, marcos críticos de execução física, responsáveis, prazos, programação financeira e estrutura de governança. Realizar análise de aderência, consistência e conformidade metodológica da carteira de projetos. Realizar análise de financiabilidade da carteira, com indicação de valores necessários à execução e ajustes pertinentes à melhor relação custo benefício e compatibilização com capacidade de desembolso e financiamento.
- Associar os projetos estratégicos aos resultados e compromissos de Governo. Pactuar formalmente os compromissos de execução, gestão e resultados entre o Governador, gerentes, linha decisória e *stakeholders* de cada projeto estratégico prioritário.
- Organizar e implementar núcleo de gestão das prioridades estratégicas. Treinar o núcleo de gestão e os gerentes de projeto em estruturação e gerenciamento de projetos, compreendendo, entre outros, os fundamentos da gestão orientada para resultados; a estruturação de projetos; estratégias de implementação e análise de consistência; gerenciamento, monitoramento e avaliação de projetos e o papel do gerente de projetos.
- Implantar e aprimorar formato e dinâmica das reuniões de monitoramento das prioridades estratégicas com o Governador. Providenciar cuidadosa preparação prévia de informações relevantes para decisão e propor medidas de gestão para superação ou prevenção de gargalos e aceleração da execução dos projetos prioritários.

6. Implantar o modelo de gestão e monitoramento intensivo de projetos nas principais secretarias finalísticas.

O que fazer:

- Estruturar carteira de projetos complementares do Governo visando suportar a estratégia setorial, com base em nucleação e organização dos projetos MAPP em uma lógica de gestão de projetos. Definir, para cada projeto, os principais elementos, tais como público-alvo, objetivos, resultados e metas, foco territorial, entregas prioritárias, ações, marcos críticos de execução física, responsáveis, prazos, programação financeira e estrutura de governança. Realizar análise de aderência, consistência e conformidade metodológica da carteira de projetos. Realizar análise de financiabilidade da carteira, com indicação de valores necessários à execução e ajustes pertinentes à melhor relação custo benefício e compatibilização com capacidade de desembolso e financiamento.
- Associar os projetos complementares aos resultados da setorial. Pactuar formalmente os compromissos de execução, gestão e resultados entre o dirigente da pasta, gerentes, linha decisória e *stakeholders* de cada projeto.
- Implantar modelo de monitoramento e gestão que seja capaz de (a) acompanhar o progresso da execução da carteira e mensurar o alcance dos resultados, (b) identificar os principais entraves à execução para que se possa intervir na sua superação em tempo real, (c) fornecer aos decisores do nível estratégico informações relevantes, sintéticas e tempestivas para subsidiar e provocar a toma de decisão e (d) proporcionar maior transparência (interna e externa) às ações e resultados da respectiva secretaria.
- Orientar a gestão para o alcance dos resultados institucionais, alinhada ao planejamento estratégico da setorial. Condicionar a realização de reuniões de monitoramento à existência de problemas concretos e relevantes. Aprimorar o modelo de monitoramento e gestão (atribuições, procedimentos, ferramentas, etc.) se os resultados não aparecerem.

7. Fortalecer os mecanismos de cooperação, pactuação e contratualização orientados para resultados por meio de Acordos de Resultados nas principais secretarias finalísticas.

O que fazer:

- Definir os órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual elegíveis ao processo de pactuação. Detalhar o modelo dos acordos de 1º e 2º nível, contendo os principais elementos passíveis de pactuação, tais como resultados (finalísticos e intermediários), projetos prioritários, agenda setorial, racionalização de gastos e autonomias gerenciais, dentre outros. Definir os atores e instâncias responsáveis pela acompanhamento e avaliação dos acordos.
- Elaborar, como insumo para os acordos, a Matriz Intersetorial para Resultados. Nos casos de intersectorialidade, articular os órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual envolvidos. Contemplar resultados associados aos desafios estratégicos do Estado e resultados intermediários e ações, de modo a considerar os diversos componentes da cadeia de resultados, desde os impactos (outcomes), passando pelos bens ou serviços providos pelo Estado (output) até o nível das ações e insumos (inputs).

8. Fortalecer a avaliação e o controle institucionais de resultados e de desempenho nas principais secretarias finalísticas.

O que fazer:

- Fortalecer o Sistema de Controle do Estado por meio da promoção do planejamento e execução de ações integradas entre CGE, TCE, TCM, MP e Assembleia Legislativa, bem como outras instituições de promoção do controle da gestão pública.
- Fortalecer o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo por meio da promoção da atuação em rede com criação de núcleos descentralizados de controle e avaliação, tendo a CGE como órgão central.
- Fortalecer a atuação da CGE como unidade de harmonização das atividades de controladoria, auditoria governamental, ouvidoria, transparência, ética, acesso à informação e corregedoria, promovendo a eficiência do gasto público e a responsabilização dos agentes.
- Definir e implementar sistemática de avaliação ex ante, in itinere e ex post de projetos, processos e políticas, visando determinar sua pertinência e o alcance dos objetivos, assim como sua eficiência, eficácia e efetividade. Garantir a produção e disseminação de estatísticas, informações, pesquisas e metodologias que amparem o processo monitoramento e avaliação.

- Valorizar o papel do Legislativo no acompanhamento e na avaliação da efetividade do gasto e das políticas públicas com foco em resultados.

9. Avaliar a implementação do modelo de GpR por 3ª parte em todas as suas dimensões.

- Avaliar, mediante aplicação amostral de diferentes questionários para os níveis estratégico, tático e operacional, as principais dificuldades encontradas e os principais avanços observados em comparação com o modelo anterior.
- Averiguar se o modelo operou conforme inicialmente proposto e se as partes envolvidas cumpriram seus papéis e responsabilidades. Avaliar o nível de adesão e comprometimento dos servidores com o novo modelo de gestão, visando identificar em que medida o novo modelo contribuiu para alterar o comportamento dos servidores e sua motivação para o alcance dos resultados.
- Elaborar um plano de ação contendo ajustes necessários para o alcance da situação desejada. O plano deverá, com base nas principais dificuldades observadas na situação atual, propor ações corretivas para o alcance das medidas do primeiro estágio e avaliar a necessidade de inclusão de novas ações para adensar e dar consistência ao modelo atual ou descontinuar àquelas que não mostrem contribuição significativa.
- A avaliação do modelo deverá findar num processo de comunicação, divulgando o diagnóstico e o plano de ação, garantindo transparência no processo de evolução do modelo de GpR do Estado.

MELHORIAS NA DIMENSÃO GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS

10. Programar e executar programa intensivo de capacitação de servidores em áreas críticas para a GpR nas secretarias definidas como prioritárias.¹²

O programa de formação a ser desenvolvido pela Escola de Gestão Pública do Estado do Ceará (EGPCE) tem como objetivo o aperfeiçoamento dos servidores públicos nos diversos aspectos da Gestão Pública. Serão atendidas tanto as necessidades de qualificação técnica na área-meio do corpo de servidores, quanto as necessidades de competências gerenciais e de liderança dos ocupantes de cargos de gestão. Dessa forma, a EGPCE será o espaço de desenvolvimento de ações catalisadoras para a sedimentação do novo modelo GpR.

O que fazer:

¹² PROCESSO VIPROC Nº 3060169/2016

- **Planejar:** Definir os objetivos; públicos-alvo; conteúdos (conhecimentos, habilidades e atitudes a serem desenvolvidos); instituições participantes; coordenação executiva; suporte técnico; material e recursos didáticos; método de ensino; regras para participação no programa de capacitação; certificação, dentre outros. Adquirir ou contratar os recursos técnicos necessários e que não estejam disponíveis no Poder Executivo Estadual. Motivar e mobilizar o corpo gerencial, técnico e administrativo da Administração Estadual visando sua efetiva participação no programa.
- **Implementar:** Realizar um curso com turma piloto, de modo a ter conteúdo mais customizado e condensado, que permita um pré-teste do que foi elaborado no planejamento. Avaliar o piloto e expandir o programa.
- **Avaliar:** Após realização do primeiro ciclo, avaliar a satisfação dos alunos, visando o aperfeiçoamento contínuo do programa. Realizar uma auto-avaliação acerca das competências e conhecimentos mapeados nos níveis gerencial, técnico e administrativo.

11. Implantar projeto-piloto de seleção e alocação de talentos técnicos e gerenciais em postos-chave da administração pública.

O que fazer:

- Instituir, em caráter piloto, cargos em comissão com viés de assessoria em gestão pública visando atrair talentos técnicos e gerenciais para os quadros da administração pública e ampliar substancialmente o quadro de profissionais de alta qualificação recrutados no mercado ou na própria administração pública, se configurando como uma “força tarefa” para apoiar a consecução da estratégia do Governo.
- Os ocupantes desses cargos, oriundos prioritariamente do setor público e também do setor privado, devem ser alocados em áreas estratégicas e/ou projetos relevantes do Governo, podendo assumir futuramente cargos de direção e chefia na hierarquia formal. Utilizar o banco de talentos no processo de seleção de talentos.
- Realizar processo de seleção e nomeação específico. O processo de seleção deve, necessariamente, atender a rigorosos critérios meritocráticos.
- Assegurar uma capacitação ao nível das melhores experiências nacionais de desenvolvimento desses profissionais, preparando-os para antecipar a evolução da gestão pública e para liderar os processos de mudança. Estimular as Universidades oferecer cursos e programas de formação dos futuros gestores públicos, assegurando-lhes uma capacitação ao nível das melhores experiências nacionais e internacionais de desenvolvimento desses profissionais

- Acompanhar as entregas realizadas e resultados alcançados, permitindo uma efetiva avaliação de desempenho e ser concedida. Criar um Comitê responsável por aprovar a seleção dos candidatos e realizar a avaliação de desempenho dos gestores públicos do programa.

12. Estruturar e fortalecer a força de trabalho do Estado, considerando a estratégia de desenvolvimento de longo prazo do Estado.¹³

O que fazer:

- Realizar levantamento da força atual de trabalho do Poder Executivo do Estado (órgãos/entidades da administração direta, autarquias, fundações, empresas públicas), considerando sua composição por vínculo empregatício, processos de trabalho, competências e funções, etc.
- Comparar a força de trabalho atual versus a ideal, com enfoque nos gaps e propor ações resolutivas para as debilidades identificadas, seja por meio de concursos públicos, seleções internas, (re)alocação de pessoas, terceirizações e/ou criação de postos temporários de trabalho para projetos específicos, etc.
- Definir o quadro ideal dos órgãos do Poder Executivo, numa perspectiva de curto, médio e longo prazos, considerando os desafios da estratégia de longo prazo do Governo do Estado.

13. Fortalecer as estruturas setoriais de recursos humanos.

O que fazer:

13.1 Iniciar com amplo diagnóstico das estruturas setoriais de recursos humanos.

- Realizar diagnóstico do perfil dos integrantes das estruturas setoriais de recursos humanos. Avaliar a formação, quantitativo e perfil dos integrantes da Rede de Recursos Humanos¹⁴, além de aspectos qualitativos ligados ao funcionamento e evolução das práticas de recursos humanos nas unidades setoriais.

13.2 Redefinir as principais funções, atribuições e responsabilidades dos integrantes da Rede.

- Redefinir as principais funções, atribuições e responsabilidades dos integrantes da Rede, visando adequá-la ao novo modelo de GpR. Definir os principais processos-

¹³ ACORDO DE EMPRÉSTIMO Nº 8302-BR. AVISO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE Nº 20160001/CEL 04/PforR-BIRD-SEPLAG/CE.

¹⁴ Ver Decreto 29191 de 2008 que institui o Grupo Técnico de Desenvolvimento de Pessoas (GTDEP), que deverá ser analisado e poderá sofrer alterações.

padrão a serem implantados nas estruturas setoriais de recursos humanos, tais como:

- Recrutamento e seleção, desde a abertura do processo seletivo e elaboração do perfil da vaga a ser preenchida até a seleção do profissional.
- Inserção do servidor na instituição que irá atuar e elaboração de plano de trabalho, contendo conjunto de entregas e metas a serem realizadas ao longo do ano.
- Mapeamento de gaps visando suprir a lacuna entre as competências existentes e aquelas requeridas para o alcance dos objetivos estratégicos através de capacitação direcionada.
- Realização de avaliações periódicas de resultados e das entregas pactuadas.

13.3 Capacitar os integrantes da rede.

- Alinhar os conteúdos do programa de capacitação às principais demandas e lacunas identificadas no diagnóstico. Profissionalizar a gestão de pessoas e desenvolver as competências pertinentes às atividades da Rede.

14. Implantar a gestão do conhecimento em áreas críticas para a GpR.

O que fazer:

- Identificar áreas críticas e estabelecer objetivos para a gestão do conhecimento alinhados com as dimensões da Gestão para Resultados. Garantir que a gestão do conhecimento não seja um fim em si mesmo, mas um meio facilitador para o alcance de resultados.
- Definir equipe e estrutura de governança, podendo ser, com a alocação de recursos necessários (humanos, financeiros e tecnológicos) de modo a garantir sua operacionalização.
- Desenvolver e executar programa de sensibilização e capacitação nos temas relacionados a gestão de conhecimento, de modo a capacitar e formar multiplicadores.
- Realizar, quando oportuno, parcerias e/ou acordos de cooperação técnica com universidades, institutos de pesquisa, empresas estatais e privadas e demais órgãos da administração direta e indireta.

15. Aperfeiçoar os modelos de incentivo associados ao alcance de resultados

O que fazer:

- Alinhar os modelos de incentivos financeiros e não-financeiros existentes aos princípios e fatores críticos identificados nos benchmarks nacionais e internacionais visando a motivação dos servidores e a melhoria da qualidade dos serviços.¹⁵

MELHORIAS NA DIMENSÃO GOVERNANÇA ORIENTADA PARA RESULTADOS

16. Fortalecer as estruturas setoriais de planejamento e gestão.

O que fazer:

16.1 Iniciar pela capacitação dos integrantes da Rede Estadual de Planejamento:¹⁶

Profissionalizar a gestão e ampliar a oferta de cursos voltados para competências pertinentes às atividades da Rede de Planejamento. Fortalecer as atividades de planejamento, orçamento, monitoramento e avaliação. Alinhar os conteúdos do programa de capacitação às principais carências e lacunas identificadas no levantamento da Rede, dentre eles:¹⁷

- Elaboração de diagnóstico socioeconômico;
- Planejamento estratégico e desenvolvimento;
- Avaliação de projetos, programas e políticas públicas, incluindo gerenciamento de riscos;
- Planejamento estratégico organizacional; e
- Elaboração e análise de indicadores e metas, dentre outros.

Criar a certificação para o profissional de planejamento e orçamento. Realizar avaliações periódicas a fim de monitorar o grau de satisfação e nível de conhecimento dos integrantes da rede.

¹⁵ Maiores detalhes no capítulo 5 deste documento.

¹⁶ Programa de Formação Continuada em Gestão para resultados – ProGpR.

¹⁷ Avaliação do modelo de gestão para resultados em prática no Governo do Estado do Ceará. Anexo 4.4 Rede Estadual de Planejamento.

16.2 Redefinir as principais funções, atribuições e responsabilidades das Unidades Setoriais de Planejamento.

Rever as funções, atribuições e responsabilidades atualmente em vigor, visando adequar a rede ao novo modelo de GpR. Mapear e redesenhar os processos-padrão, tais como:

- Elaboração de planejamento setorial alinhado às orientações estratégicas de Governo;
- Apoio a estruturação, gerenciamento e monitoramento dos projetos de responsabilidade da secretaria;
- Elaboração de PPA, mensagem governamental e relatório de gestão;
- Elaboração da LDO/LOA e da programação operativa anual; e
- Monitoramento do desempenho setorial (indicadores e metas) e avaliação de resultados.

16.3 Avaliar a reconfiguração das estruturas setoriais de planejamento e gestão.

- Deve-se perseguir, na reconfiguração da estrutura organizacional da Rede Estadual de Planejamento, a concentração da atuação da Rede nas ações e recursos críticos para o alcance dos resultados almejados, adotando uma agenda estratégica densa e reduzida, associada às prioridades do governo.
- Evitar a 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 mais relevantes.
- Evitar a implantação de uma estrutura organizacional homogênea, devido a heterogeneidade das entidades e órgãos da Administração Estadual. Utilizar para a configuração de cada USP critérios tais como o volume de recursos públicos administrados pela setorial; a quantidade e complexidade dos projetos conduzidos; o tipo e a complexidade dos serviços ofertados ao cidadão, dentre outros.
- Empoderar formalmente os integrantes da Rede e envolver a alta gestão nas atividades-chave de planejamento, orçamento e monitoramento.

17. Implantar e consolidar modelo de governança que dará suporte ao novo modelo de GpR.

O que fazer:

- O novo modelo de GpR pressupõe a implantação de um modelo de monitoramento e gestão estratégica capaz de direcionar o foco da ação governamental para a geração

de impactos no bem-estar da população. Portanto, o modelo de governança precisa dar suporte ao modelo de monitoramento e gestão, de modo a realinhar as estruturas, competências e atribuições dos órgãos existentes visando fortalecer sua atuação no âmbito da GpR.

- O monitoramento estratégico tem como finalidade identificar se (i) os principais resultados, previstos em termos de benefícios para a sociedade, estão sendo atingidos; (ii) os projetos prioritários estão apresentando o desempenho planejado; e (iii) a alocação dos recursos financeiros traduz as prioridades estratégicas definidas.
- O monitoramento deve ser desenvolvido como uma ferramenta de apoio ao processo decisório, instrumentalizando a identificação dos principais entraves à execução da estratégia de governo, de tal modo que se possa intervir na sua correção e superação em tempo real. O monitoramento deve, portanto, prover os níveis decisórios com informações relevantes, sintéticas e tempestivas que servirão de apoio à decisão estratégica.
- O modelo de monitoramento e avaliação estratégico enfoca três dimensões distintas, porém complementares. São elas:
 - **Avaliação de resultados:** O monitoramento de resultados visa apurar o desempenho do Governo através de um processo sistemático de acompanhamento e análise crítica de um conjunto de indicadores e metas. As análises devem considerar os resultados alcançados, os principais fatores que impactaram no desempenho dos indicadores em relação as metas, assim como eventuais riscos que podem comprometer o alcance das metas, e que demandam a atenção do alto escalão do governo.

Já a avaliação de políticas públicas (programas, projetos e processos) pode ocorrer antes (*ex ante*), durante (*in itinere*) ou depois (*ex post*) da intervenção governamental. Sua frequência é episódica e sua ação principal é o aprofundamento analítico, apreciação crítica e julgamento da respectiva intervenção.
 - **Monitoramento da carteira de projetos prioritários:** O monitoramento estratégico de projetos visa identificar os principais entraves na execução da carteira para que se possa intervir na sua correção e superação em tempo real. Trata-se, portanto, de uma atividade sistemática que visa prover o alto escalão com informações relevantes, sintéticas e tempestivas visando eliminar problemas e acelerar a execução da carteira.
 - **Gestão orçamentário-financeira:** O monitoramento orçamentário-financeiro visa 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.

- Dentre as principais alterações a serem realizadas no atual modelo de governança, merecem destaque:
 - Fortalecer o papel da Seplag enquanto coordenadora dos processos de planejamento, orçamento e gestão no âmbito da Administração Estadual voltado ao alcance dos resultados.
 - Atribuir à Casa Civil a responsabilidade de estruturar e monitorar a carteira estratégica e identificar os principais entraves e intervir na sua correção e superação em tempo real, além de prover o alto escalão com informações relevantes, sintéticas e tempestivas visando eliminar problemas e acelerar sua execução.
 - Avaliar possíveis alternativas visando a recuperação da função de gestão para resultados do COGERF, visando reduzir seu enfoque predominante sobre questões fiscais, financeiras e orçamentárias, e conseqüente perda de espaço na agenda da GpR. Isso pressupõe, dentre outros, a 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. 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.
 - Tornar efetivo o **Grupo Técnico de Gestão por Resultados (GTR)**: constituir uma competência interna e exclusiva para a medição, monitoramento e avaliação de resultados (indicadores e metas).
 - Tornar efetivo o **Grupo Técnico de Investimentos (GTI)**: constituir uma competência interna e exclusiva para a gestão de investimentos públicos, com enfoque na fase de avaliação *ex ante* e *ex post*.

18. Ampliar as parcerias com o setor privado na execução e prestação de serviços públicos, principalmente via concessão e PPPs.

O que fazer:

- Alinhar as opções estratégicas de Governo, com foco na priorização e classificação da carteira de ativos de infraestrutura do Estado do Ceará, fomentar os estudos detalhados e modelagens de projetos estratégicos de concessões e PPPs.¹⁸
- Com base na priorização e classificação da carteira de ativos de infraestrutura do Estado do Ceará, avaliar os ativos de alto potencial de outorga assim como as recomen-

¹⁸ 2016. Governo do Estado do Ceará. Capturando o Pleno Potencial dos Ativos de Infraestrutura do Ceará.

dações iniciais de modelo de outorga de acordo com sua viabilidade jurídica e com base em estudos detalhados.

- Ampliar o diálogo com os atuais e potenciais parceiros privados prestadores de serviços públicos. Identificar os principais grupos de investidores financeiros ou investidores operadores que atuam em mercados associados aos ativos de alto potencial de outorga. Intensificar os esforços comerciais e realizar eventos com potenciais investidores (roadshow), visando divulgar a carteira de ativos e fortalecer a credibilidade do Estado frente a iniciativa privada e potenciais investidores.
- Elaborar estudos detalhados visando o desenvolvimento dos projetos prioritários, assim como recomendações preliminares sobre os aspectos da modelagem financeira dos ativos.

19. Ampliar a transparência, a participação e o controle social das ações de Governo.

O que fazer:

19.1 Ampliar a transparência e o acesso à informação pública

Tornar disponível de forma fácil e integrada um grande volume de dados e informações referentes à administração pública, que permita aos cidadãos acompanhar as ações do Governo, de modo a facilitar o controle democrático.

- Ampliar a transparência das informações do Estado – conteúdo, atualização e facilidade do acesso e uso – nos níveis estadual e municipal.
- Garantir a produção e disseminação de estatísticas, informações, pesquisas e metodologias que amparem o processo de formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas do Estado em linguagem e canais adequados aos segmentos da população.
- Dar ampla publicidade às metas e resultados pactuados pelas setoriais. Apresentar os resultados alcançados e os esforços empreendidos e recursos financeiros aplicados, tornando explícitas a eficácia, eficiência e efetividade da ação pública.
- Assegurar a disponibilização dos dados em formatos abertos, seguindo os critérios da *Open Knowledge Foundation*. Estimular o desenvolvimento, por atores externos, de aplicativos de utilidade pública orientados para a melhoria dos serviços públicos.

19.2 Aumentar a participação da sociedade nos sistemas de tomada de decisão

Fortalecer a participação da sociedade na formulação, monitoramento e avaliação de políticas, planos (Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo do Estado, PPA, planos setoriais) e projetos no Governo do Estado do Ceará.

- Mapear melhores práticas de participação social, no Brasil e no mundo, visando identificar lições aprendidas e fatores críticos de sucesso a serem incorporados no novo modelo de gestão participativa. Atenção especial deve ser dada a experiências que combinem métodos presenciais e virtuais de participação cidadã, visando maximizar a qualidade, representatividade e legitimidade do processo de identificação de demandas dos cidadãos para elaboração de políticas e oferta de serviços à população.
- Realizar amplo diagnóstico das práticas participativas adotadas no Governo do Estado do Ceará. Considerar, dentre outros, os métodos e práticas de participação social na formulação, monitoramento e avaliação de políticas, planos e projetos; o perfil dos participantes e qualidade da participação; a coordenação e articulação dos diversos processos, instâncias e mecanismos de participação cidadã.
- Conceber, com base no levantamento de melhores práticas e no diagnóstico, um novo e mais robusto modelo de gestão participativa, visando aprimorar a participação da sociedade em decisões e iniciativas de interesse público, desde a formulação das políticas públicas até o seu monitoramento e avaliação.
- Valorizar o papel do Legislativo no acompanhamento e na avaliação da efetividade do gasto e das políticas públicas com foco em resultados, do mesmo modo as ações do Judiciário e do Ministério Público no tocante a modernização da gestão pública e melhoria dos serviços prestados ao cidadão.

19.3 Promover a colaboração entre governo e sociedade

Avançar em direção a um novo patamar, o da abertura do Governo do Estado à criatividade coletiva da sociedade, visando a mobilização de pessoas, organizações e empresas na produção de inovações na oferta de serviços ao cidadão.

- Criar plataforma colaborativa para captar sugestões da sociedade através de processo de ideação estruturado visando dinamizar a prestação de serviços públicos e ampliar a efetividade da ação governamental. As possibilidades de colaboração são muitas e vão desde iniciativas como a colaboração social na elaboração de planos estratégicos de longo prazo até consultas para definição da alocação de recursos e prioridades.

- Estimular a produção de avaliações da eficiência, da eficácia e do impacto das iniciativas e políticas públicas, por entidades externas ao Governo, com base na disponibilização de informações públicas a estas instituições.
- Desenvolver modelo de ouvidoria ativa (fluxo de trabalho, governança, procedimentos) visando a coleta de dados sobre a cobertura, qualidade e acesso a serviços prestados pelo Governo Estadual. Assegurar que os dados resultantes desta interação com o cidadão informem os processos de formulação, implementação e monitoramento de políticas e serviços públicos.

2º ESTÁGIO: 2019-2022

O principal desafio deste estágio é consolidar os ajustes do estágio anterior e expandir a “nova plataforma” da GpR para todas as Secretarias e órgãos da administração indireta com atuação finalística.

São, ao todo, 18 medidas descritas a seguir segundo cada dimensão do modelo da GpR.

MELHORIAS NA DIMENSÃO VISÃO ESTRATÉGICA E ESCOLHA DE PRIORIDADES

1. Atualizar o Plano Estratégico de Longo Prazo.

O que fazer:

- Revisar e atualizar a estratégia para os próximos quatro anos de acordo com as mudanças no cenário externo e interno. Considerar, na revisão e atualização da carteira de projetos estratégicos, as diretrizes estratégicas do governo que terá assumido em 2019.

2. Elaborar o PPA 2020-2023 alinhado ao Plano Estratégico de Longo Prazo e com alocação de recursos vinculadas a metas de resultado.

O que fazer:

- Elaborar o PPA 2020-2023 com base no painel de indicadores e metas associado aos objetivos e resultados estratégicos de longo prazo.
- Alinhar os instrumentos formais de planejamento (PPA, LDO, LOA) ao Plano Estratégico de Longo Prazo, fazendo com que o orçamento esteja aderente à estratégia de desenvolvimento do Estado, visando uma melhoria da composição estratégica do gasto. Garantir a equivalência e alinhamento entre as prioridades do Governo (carteira de programas e projetos prioritários), o PPA/LDO/LAO.
- Garantir que as decisões para (re)alocação de recursos considerem, em primeira instância, o alinhamento às prioridades do Governo. Tais decisões devem ser decorrentes de reuniões de monitoramento com o envolvimento e endosso do alto escalão do Governo.

3. Institucionalizar o planejamento estratégico setorial focalizado em resultados nas principais Secretarias e órgãos da administração indireta com atuação finalística.

O que fazer:

3.1 Preparar o planejamento setorial de médio prazo.

Definir metodologia, principais produtos, cronograma de execução, instituições participantes, responsáveis pela liderança, coordenação executiva e suporte técnico. Compor as equipes técnica, gerencial e de apoio. Adquirir ou contratar os recursos técnicos necessários e que não estejam disponíveis na secretaria. Mobilizar e motivar para o planejamento de médio prazo. Alinhar os planos setoriais às políticas públicas federais, quando cabível.

3.2 Iniciar pela análise estratégica dos ambientes externo e interno à secretaria.

Realizar estudos técnicos, pesquisas de opinião e qualitativas e envolver atores internos e externos à secretaria, para gerar os seguintes produtos:

- **Estudo prospectivo:** Mapear as tendências de médio e longo prazos que poderão influenciar a trajetória do setor no qual a secretaria atua visando a antecipação de oportunidades, ameaças, riscos e desafios.
- **Análise expedita dos principais indicadores finalísticos que são influenciados pela setorial:** Analisar, mediante participação de especialistas, os principais indicadores finalísticos comparativamente às demais Unidades da Federação. Identificar os principais avanços e desafios e tentar inferir, em caráter exploratório, a efetividade do atual modelo de gestão e sua capacidade de gerar resultados de interesse da sociedade cearense. Avaliar os indicadores selecionados à luz dos esforços empreendidos, bem como à luz da evolução de indicadores antecedentes e da evolução recente observada nas demais Unidades Federativas. Identificar, quando cabível, hipóteses explicativas para o comportamento das principais variáveis. Analisar as relações de causa-efeito entre variáveis.
- **Diagnóstico interno expedito:** Identificar e avaliar os principais ativos (pontos fortes) e debilidades (pontos fracos) de caráter estratégico.

3.3 Formular, participativamente, a estratégia setorial.

Realizar estudos técnicos e oficinas de trabalho (presencial ou virtual), envolvendo atores internos e externos a secretaria, para formular:

- **A Visão de Futuro da secretaria no horizonte dos próximos 10 anos** sob a forma de um desafio-síntese ou ideia-força que represente uma conquista estratégica de gran-

de valor e que sirva como marco referencial para a construção de uma agenda estratégica de longo prazo.

- **O desdobramento da Visão de Futuro em resultados:** são resultados prioritários, formulados em termos qualitativos, que devem ser alcançados ou mantidos no horizonte do Plano Estratégico. Os objetivos devem ser poucos, seletivos e focados, além de serem mensuráveis, ou seja, susceptíveis a uma avaliação clara. Os objetivos devem ser susceptíveis a desdobramentos em indicadores e metas e, pelo menos uma parte deles deve focalizar oportunidades, ameaças, riscos e desafios à atuação da respectiva setorial.
- **As estratégias prioritárias associadas aos principais objetivos:** linhas de ação ou iniciativas altamente relevantes que indicam como serão alcançados os objetivos estratégicos. As estratégias devem ser seletivas e pelo menos parte delas focalizar ou considerar as forças e fraquezas identificadas na análise do ambiente interno.

3.4 Desdobrar o plano estratégico setorial.

Realizar estudos técnicos e oficinas de trabalho (presencial ou virtual), envolvendo atores internos e externos à secretaria, para definir:

- Uma **carteira de projetos setoriais:** empreendimentos finitos no tempo e com foco estratégico bem definido, orientados para públicos-alvo e resultados específicos, em benefício desses públicos-alvo. Os projetos setoriais articulam iniciativas públicas, privadas e em parceria no sentido dos resultados almejados e devem ser portadores de futuro, singulares e possuir caráter transformador, capazes de impactar os principais indicadores da respectiva setorial.
- Uma **carteira de processos setoriais:** conjuntos articulados de atividades repetidas de maneira recorrente, estruturadas e desenhadas para produzir um produto ou um serviço específico de alto valor público. Possuem como principal característica o alto grau de impacto na reputação do órgão público e o elevado potencial de contribuição para o alcance dos resultados de projetos, o provimento de serviços e/ou a execução de políticas públicas. Devem ser definidos ou revisados tendo em vista ganhos de produtividade e eficiência e melhoria da qualidade dos principais gastos de recursos públicos (financeiros e físicos).
- Um **painel de indicadores e metas**, associado aos objetivos e resultados da setorial, visando medir e avaliar o progresso da realidade no sentido desses objetivos e resultados. Devem ser definidos indicadores de resultados finalísticos e intermediários, com metas factíveis associadas e passíveis de monitoramento, construídas a partir da demanda e necessidade real dos beneficiários, com base em referências nacionais e internacionais e em outros parâmetros (salto pretendido, orçamento disponível, variações dos índices do Estado na última década, etc.).

4. Implantar a 2ª etapa dos aprimoramentos do modelo de gestão de investimentos públicos.

O que fazer:

- Avaliar o modelo de gestão de investimentos públicos, identificar melhorias com base nas sugestões de mudança dos técnicos das setoriais evidenciadas durante a utilização e emprego do modelo e expandir o modelo nas demais secretarias e órgãos da administração indireta com atuação finalística. Garantir o acompanhamento por parte dos integrantes do GTI durante todo o processo, de modo a garantir que o modelo não sofra distorções durante sua aplicação.
- Consolidar o programa de capacitação permanente, com o intuito de consolidar a base de conhecimento dos técnicos do Estado acerca do modelo de gestão de investimentos públicos.

5. Estimular a adoção desta dimensão do modelo de GpR pelos demais Poderes¹⁹ e pelos 14 municípios-polo de cada região de planejamento no Estado.

O que fazer:

- Instituir mecanismos de incentivo visando a adoção de métodos e instrumentos de planejamento estratégico nos demais Poderes. Compartilhar acervo de práticas comprovadamente bem-sucedidas. Capacitar o corpo técnico nos conceitos, métodos e ferramentas de planejamento estratégico. Garantir o alinhamento das iniciativas de planejamento nos demais Poderes como o Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo do Estado.
- Fortalecer a capacidade institucional dos **14 municípios-polo de cada região de planejamento** do Ceará na elaboração dos instrumentos formais de planejamento urbano, tais como plano diretor, plano de mobilidade, plano de saneamento, plano local de uso e ocupação do solo, dentre outros.

¹⁹ Assembleia Legislativa, TCE, TCM, TJ, DPGE, PGJ.

6. Implantar aprimoramentos e expandir o modelo de gestão e monitoramento intensivo de projetos para todas as secretarias e órgãos da administração indireta com atuação finalística.

O que fazer:

- Avaliar o modelo de gestão intensivo de projetos (primeiro estágio), identificar melhorias e expandir o modelo nas demais secretarias e órgãos da administração indireta com atuação finalística.

7. Implantar o modelo de gestão de processos nas secretarias e órgãos da administração direta com atuação finalística.²⁰

O que fazer:

- **Capacitação intensiva:** Capacitação contendo os fundamentos, princípios e conceitos da gestão de processos e os papéis e atribuições do gestor de processos. Treinamento intensivo acerca dos métodos e ferramentas inerentes às fases de estruturação, gerenciamento e monitoramento de processos. Método de aprendizagem instrumentada em equipe, com “treinamento em serviço”.
- **Inventário de processos:** Levantamento de processos existentes, com base em formulários padronizados disponibilizados via web e/ou através de entrevistas com os envolvidos nos macroprocessos. Detalhamento dos seguintes atributos: nome do processo, limite do processo (DE – ATÉ), objetivo, órgão responsável/envolvido, outras entidades envolvidas, descrição do processo, sub-processos, indicadores, produtos, custo anual do processo e responsável pelo cadastramento.
- **Priorização dos processos:** A partir do inventário, é realizada a priorização dos processos, podendo ser usados os seguintes critérios: impacto na reputação do órgão público, potencial de contribuição para o alcance dos resultados, potencial para ganhos de produtividade e eficiência, volume de recursos envolvidos (financeiros e físicos), nível de maturidade, grau de transversalidade, dentre outros.
- **Detalhamento e validação dos processos:** Apoio ao detalhamento, por intermédio de reuniões com os gerentes e as equipes de processos, para a complementação das fi-

²⁰ A depender da necessidade, esta medida deve ser estendida, ainda no 2º estágio, para as secretarias e órgãos da administração direta com atuação na área meio.

chas dos processos estratégicos. Detalhamento dos seguintes atributos: nome do processo, limite do processo, objetivo, órgãos responsáveis/envolvidos, descrição do processo, sub-processos e seu fluxo, detalhamento dos sub-processos em tarefas, indicadores, produtos, custo anual do processo.

- **Geração dos planos de melhoria:** Identificação e análise dos pontos críticos relacionados com os processos estratégicos. Priorização dos problemas com base nas relações de causa e efeito. Proposição e priorização de soluções para os efeitos indesejados. Elaboração de planos de melhorias.
- **Monitoramento intensivo:** Planejar a execução do dia a dia do processo. Apoiar a definir indicadores operacionais e negociar metas de curto prazo para o acompanhamento dos processos no dia a dia, por meio de alertas e painéis de controle dos indicadores definidos. Acompanhar o desempenho no dia a dia operacional. Conceber e coordenar ações de rotina para corrigir possíveis causas e tendências de anomalias no desempenho do processo. Apoiar a identificação de oportunidades de melhoria nos processos.

8. Implantar aprimoramentos e expandir modelo de pactuação de metas e resultados para as demais secretarias e órgãos da administração indireta com atuação finalística.

O que fazer:

- Avaliar o modelo de pactuação de metas e resultados (primeiro estágio), implantar aprimoramentos e expandir o modelo para as demais secretarias e órgãos da administração indireta com atuação finalística.

9. Implantar aprimoramentos e expandir o modelo de avaliação e controle institucionais de resultados para as demais secretarias e órgãos da administração indireta com atuação finalística.

O que fazer:

- Avaliar o modelo de avaliação e controle institucionais de resultados (primeiro estágio), implantar aprimoramentos e expandir o modelo para as demais secretarias e órgãos da administração indireta com atuação finalística.

10. Estimular a adoção desta dimensão do modelo de GpR pelos demais Poderes²¹ e pelos 14 municípios-polo nas regiões de planejamento no estado.

O que fazer:

²¹ Assembleia Legislativa, TCE, TCM, TJ, DPGE, PGJ.

- Definir mecanismos para a adoção de métodos e instrumentos de gestão e monitoramento estratégico nos demais Poderes e nos **14 municípios-polo de cada região de planejamento no estado**. Enfoque na implantação de modelos de gestão e monitoramento intensivo de projetos e na pactuação, avaliação e controle institucionais de metas e resultados. Compartilhar acervo de práticas comprovadamente bem-sucedidas. Capacitar o corpo técnico nos conceitos, métodos e ferramentas de gestão e monitoramento estratégico.

MELHORIAS NA DIMENSÃO GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS

11. Consolidar a gestão do conhecimento em áreas críticas para a GpR.

O que fazer:

- Avaliar o modelo de gestão do conhecimento (1º estágio), implantar aprimoramentos e avaliar sua expansão para as demais secretarias e órgãos da administração indireta.

12. Consolidar processo sistemático de seleção e alocação de talentos técnicos e gerenciais no domínio da gestão para resultados.

O que fazer:

- Avaliar o modelo de seleção e alocação de talentos (primeiro estágio), implantar aprimoramentos e expandir o modelo para as demais secretarias e órgãos da administração indireta com atuação finalística.

13. Avaliar a expansão dos modelos de incentivo associados ao alcance de resultados para todos os órgãos do Governo.

O que fazer:

- Alinhar os modelos de incentivos financeiros e não-financeiros existentes aos princípios e fatores críticos identificados nos *benchmarks* nacionais e internacionais visando a motivação dos servidores e a melhoria da qualidade dos serviços.²²

14. Estimular a adoção desta dimensão do modelo de GpR pelos demais Poderes²³ e pelos 14 municípios-polo de cada região de planejamento do Estado.

O que fazer:

²² Maiores detalhes no capítulo 5 deste documento.

²³ Assembleia Legislativa, TCE, TCM, TJ, DPGE, PGJ.

- Estimular a adoção de métodos e instrumentos de gestão de pessoas nos demais Poderes e nos **14 municípios-polo de cada região de planejamento do Estado**. Enfoque na capacitação de servidores em áreas críticas para a GpR, na melhoria de processos de seleção e alocação de talentos técnicos e gerenciais e na gestão do conhecimento em áreas críticas para a GpR. Compartilhar acervo de práticas comprovadamente bem-sucedidas. Capacitar o corpo técnico nos conceitos, métodos e ferramentas de gestão de pessoas.

MELHORIAS NA DIMENSÃO GOVERNANÇA ORIENTADA PARA RESULTADOS

15. Realizar reforma administrativa do Estado

O que fazer:

- Adequar a estrutura administrativa dos órgãos e entidades da Administração Estadual, buscando enfatizar a qualidade e produtividade do serviço público. As adaptações podem envolver a criação e extinção de secretarias do Governo, além da reorganização de competências de órgãos visando a implementação do novo modelo de gestão para resultados.

16. Aprimorar e expandir parcerias com o setor privado na prestação de serviços públicos.

O que fazer:

- Avaliar o modelo de parcerias e concessões com o setor privado (primeiro estágio), implantar aprimoramentos e fortalecer o modelo para todas as Secretarias e órgãos da administração indireta com atuação finalística.

17. Implantar aprimoramentos e expandir o modelo de transparência, a participação e o controle social das ações de Governo.

O que fazer:

- Avaliar o modelo de transparência, participação e controle social (primeiro estágio), implantar aprimoramentos e expandir o modelo para todas as Secretarias e órgãos da administração indireta com atuação finalística.

18. Estimular a adoção desta dimensão do modelo de GpR pelos demais Poderes²⁴ e pelos 14 municípios-polo de cada região de planejamento do estado.

O que fazer:

- Estimular a governança orientada para resultados nos demais Poderes e nos **14 municípios-polo de cada região de planejamento do estado**. Enfoque na capacitação do corpo técnico na promoção de parcerias com o setor privado e no fortalecimento da capacidade institucional nos conceitos, métodos e ferramentas de transparência, participação e o controle social.
- Apoiar os **14 municípios-polo de cada região de planejamento do estado** na identificação de ativos de alto potencial de outorga. Transferir *know-how* e assessorar os municípios nos esforços comerciais visando divulgar a carteira de ativos assim como na elaboração de estudos mais detalhados de viabilidade econômico-financeira.
- Fortalecer a participação social na formulação, monitoramento e avaliação de políticas, planos e projetos. Apoiar na implantação de sistemas informatizados de ouvidoria.

²⁴ Assembleia Legislativa, TCE, TCM, TJ, DPGE, PGJ.

3º ESTÁGIO: 2023-2026

O principal desafio deste estágio é realizar um amplo aprimoramento metodológico e tecnológico da GpR (upgrade no modelo vigente) e expandi-la para todos os órgãos do Governo Estadual.

São, ao todo, 13 medidas descritas a seguir segundo cada dimensão do modelo da GpR.

MELHORIAS NA DIMENSÃO VISÃO ESTRATÉGICA E ESCOLHA DE PRIORIDADES

1. **Revisar e atualizar o Plano Estratégico de Longo Prazo incluindo regionalização que considere as potencialidades e gargalos das regiões e indique iniciativas, ações e resultados relacionados ao desenvolvimento local e regional.**

O que fazer:

- 1.1 **Revisar e atualizar o Plano Estratégico de Longo Prazo à luz dos desafios atuais e futuros do Estado, considerando o horizonte de 2050.**

Realizar análise retrospectiva e situacional do Ceará e da atuação do Governo do Estado nos últimos oito anos. Desenvolver análise prospectiva para o horizonte 2050, com as principais tendências de longo prazo (Mundo, Brasil e Ceará) para este período. Conduzir pesquisas qualitativa e de opinião a respeito das principais percepções e expectativas de agentes públicos, privados e da sociedade a respeito da situação atual, perspectivas e desafios do Ceará a médio e longo prazos.

Com base nos insumos coletados, realizar oficina de trabalho visando a revisão e atualização da Visão de Futuro para o Estado. Consolidar as questões relevantes identificadas durante a oficina, de modo a servirem de insumo para a revisão do Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo e para o delineamento inicial do portfólio de projetos e processos estratégicos. Consolidar o Plano de Desenvolvimento, contendo uma atualização da Visão de Futuro devidamente desdobrada através de objetivos estratégicos, estratégias específicas associadas a cada objetivo assim como uma carteira de projetos e processos estratégicos.

- 1.2 **Definir indicadores e metas regionais.**

Para cada região de planejamento, deve ser realizado o delineamento de um conjunto de indicadores finalísticos com metas tentativas para o curto, médio e longo prazo. A estratégia de desenvolvimento regional consiste, portanto, em focalizar as ações nos territórios, de modo a potencializar suas vantagens comparativas e compensar as carências territori-

ais, minimizando as assimetrias regionais. Implica, assim, na definição de uma estratégia com base nas potencialidades e deficiências locais.

Adotar critérios referenciados ao território na contratação de compromissos entre entes federados no que se refere a formulação e implantação de projetos ou programas de desenvolvimento econômico e social.

1.3 Ampliar e aprimorar a participação social no processo de formulação estratégico.

Ampliar e aprimorar a participação social, visando tornar a estratégia regional mais permeável à manifestação das preferências e interesses da sociedade. Capacitar agentes multiplicadores da sociedade para o debate a fim de qualifica-lo e aumentar o nível de engajamento e comprometimento dos participantes. Criar conselhos ou fóruns exclusivos para construção, debate e monitoramento da estratégia regional e do desdobramento regional do PPA.

Induzir e apoiar a formulação de planos de desenvolvimento regionais e de projetos de cooperação intermunicipais, baseados em arranjos institucionais inovadores, por meio do aporte de conhecimentos técnicos e nas condicionalidades de financiamentos e de alocação de recursos.

Adotar critérios referenciados ao território na contratação de compromissos entre entes federados no que se refere a formulação e implantação de projetos ou programas de desenvolvimento econômico e social.

2. Elaborar o PPA 2024-2027 alinhado ao (novo) Plano Estratégico de Longo Prazo e com alocação de recursos vinculada a metas de resultado.

O que fazer:

- Elaborar o PPA 2024-2027 com base no painel de indicadores e metas associado aos objetivos e resultados estratégicos de longo prazo.
- Alinhar os instrumentos formais de planejamento (PPA, LDO, LOA) ao Plano Estratégico de Longo Prazo, fazendo com que o orçamento esteja aderente à estratégia de desenvolvimento do Estado, visando uma melhoria da composição estratégica do gasto.
- Garantir que as decisões para (re)alocação de recursos considerem, em primeira instância, o alinhamento às prioridades do Governo. Tais decisões devem ser decorrentes de reuniões de monitoramento com o envolvimento e endosso do alto escalão do Governo.

3. Alinhar os planos estratégicos setoriais ao novo Plano Estratégico.

O que fazer:

- Com base na atualização do Plano Estratégico, formular um conjunto de diretrizes setoriais para alinhamento das estratégias das setoriais. As diretrizes devem ser de natureza executiva de modo a indicar as principais implicações do Plano na revisão dos mapas estratégicos de cada setorial.

4. Estimular e apoiar a adoção/disseminação desta dimensão do modelo de GpR pelos demais Poderes²⁵ e pelos 36 municípios mais populosos do Ceará.

O que fazer:

- Estimular a adoção de métodos e instrumentos de planejamento estratégico nos demais Poderes. Compartilhar acervo de práticas comprovadamente bem-sucedidas. Capacitar o corpo técnico nos conceitos, métodos e ferramentas de planejamento estratégico. Garantir o alinhamento das iniciativas de planejamento nos demais Poderes como o Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo do Estado.
- Fortalecer a capacidade institucional dos 36 municípios mais populosos do Ceará na elaboração dos instrumentos formais de planejamento urbano, tais como plano diretor, plano de mobilidade, plano de saneamento, plano local de uso e ocupação do solo, dentre outros.

MELHORIAS NA DIMENSÃO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO SISTEMÁTICOS

5. Implantar aprimoramentos e expandir o monitoramento e gestão em tempo real para todos os projetos e processos estratégicos da administração estadual.

O que fazer:

- Avaliar o modelo de gestão em tempo real, implantar aprimoramentos e expandir o modelo para todos os projetos e processos estratégicos da administração estadual.

6. Implantar aprimoramentos e expandir modelo de pactuação de metas e resultados para as demais secretarias e órgãos da administração estadual e incluir atores externos neste processo de pactuação.

O que fazer:

²⁵ Assembleia Legislativa, TCE, TCM, TJ, DPGE, PGJ.

- Avaliar o modelo de pactuação de metas e resultados, implantar aprimoramentos e expandir o modelo para as demais secretarias e órgãos da administração estadual.

7. Implantar aprimoramentos e expandir o modelo de avaliação e controle institucionais de resultados para as demais secretarias e órgãos da administração estadual.

O que fazer:

- Avaliar o modelo de avaliação e controle institucionais de resultados (segundo estágio), implantar aprimoramentos e expandir o modelo para as demais secretarias e órgãos da administração estadual, através de um amplo diálogo com associações empresariais, sindicatos e demais atores da sociedade civil. Monitorar as metas pactuadas em parceria com os diversos *stakeholders* para o alcance dos resultados do Estado, de modo a explicitar as contrapartidas públicas e da sociedade para que as políticas sejam bem-sucedidas.

8. Estimular e apoiar a adoção/disseminação desta dimensão do modelo de GpR pelos demais Poderes²⁶ e pelos 36 municípios mais populosos do Ceará.

O que fazer:

- Estimular adoção de métodos e instrumentos de gestão e monitoramento estratégico nos demais Poderes e nos 36 municípios mais populosos do estado. Enfoque na implantação de modelos de gestão e monitoramento intensivo de projetos e na pactuação, avaliação e controle institucionais de metas e resultados. Compartilhar acervo de práticas comprovadamente bem-sucedidas. Capacitar o corpo técnico nos conceitos, métodos e ferramentas de gestão e monitoramento estratégico.

9. Avaliar a evolução da GpR por 3ª parte, identificar e implantar melhorias, certificar e institucionalizar o modelo de Gestão para Resultados do Estado do Ceará em todas as suas dimensões.

A avaliação de políticas públicas (programas, projetos e processos) é episódica e pode ocorrer antes (*ex ante*), durante (*in itinere*) ou depois (*ex post*) da intervenção governamental. Seu objetivo principal é o aprofundamento analítico com base em métodos e técnicas de pesquisa científica, apreciação crítica e julgamento sobre a pertinência e relevância da respectiva intervenção. A avaliação de impacto configura um tipo de avaliação sofisticada, que exige tempo, além de um notável investimento na coleta e tratamento dos dados.

²⁶ Assembleia Legislativa, TCE, TCM, TJ, DPGE, PGJ.

O que fazer:

- **Preparação:** Definir os objetivos e o escopo da avaliação. Escolher os programas, projetos ou processos a serem avaliadas. Escolher a metodologia de avaliação. Mapear a sequência de insumos, atividades e produtos que impactam direta ou indiretamente nos resultados intermediários e finalísticos e desenvolver as hipóteses a serem testadas mediante evidências confiáveis. Determinar um conjunto de indicadores de desempenho ao longo da cadeia de resultados. Considerar na modelagem, no mínimo, quatro eixos interligados:
 1. **Propósito e concepção:** avalia a clareza dos programas, projetos ou processos e a precisão na sua concepção. Tem-se como premissa que um programa, projeto ou processo bem concebido possui maiores chances de alcançar o potencial de transformação desejado.
 2. **Planejamento:** avalia a presença de elementos essenciais de planejamento. Considera-se que o planejamento adequado do programa, projeto ou processo é fundamental para que as necessidades da fase de concepção sejam detalhadas e, como consequência, alcançadas.
 3. **Execução e gerenciamento:** avaliar a gestão sob os pontos de vista da supervisão financeira, dos avanços físicos das atividades, da compilação de dados de desempenho e da responsabilização das ações e atividades. O gerenciamento adequado do programa, projeto ou processo é a garantia de que os resultados planejados estão sendo alcançados ou que há a necessidade de correções de rumo.
 4. **Resultados:** avalia o desempenho do programa, projeto ou processo em termos dos resultados alcançados.
- **Operacionalizar o modelo de avaliação:** Definir o cronograma de execução, as instituições participantes, os responsáveis pela liderança, coordenação executiva e suporte técnico. Adquirir ou contratar os recursos técnicos necessários e que não estejam disponíveis no Poder Executivo Estadual.
- **Realizar as análises e divulgar os resultados:** Definir o tamanho da amostra e a estratégia de amostragem. Decidir que tipos de dados precisam ser coletados. Desenvolver os questionários e realizar o teste-piloto. Realizar trabalho de campo. Estabelecer relações de causa-efeito específicas e exclusivas entre os esforços empreendidos e os resultados observados mediante utilização de instrumentos contra factuais ou de grupos de controle. Processar e validar os dados. Disponibilizar os dados e divulgar os

resultados de forma clara e transparente com todas as partes interessadas, inclusive imprensa e sociedade civil.

10. Consolidar a gestão do conhecimento em áreas críticas para a GpR.

O que fazer:

- Avaliar o modelo de gestão do conhecimento (2º estágio), implantar aprimoramentos e avaliar sua expansão para todos os órgãos do Governo.

11. Estimular e apoiar a adoção/disseminação desta dimensão do modelo de GpR pelos demais Poderes²⁷ e pelos 36 municípios mais populosos do Ceará.

O que fazer:

- Estimular a adoção de métodos e instrumentos de gestão de pessoas nos demais Poderes e nos 36 municípios mais populosos do estado. Enfoque na capacitação de servidores em áreas críticas para a GpR, na melhoria de processos de seleção e alocação de talentos técnicos e gerenciais, na gestão do conhecimento em áreas críticas para a GpR e na implantação de modelos de incentivo associados ao alcance de resultados. Compartilhar acervo de práticas comprovadamente bem-sucedidas. Capacitar o corpo técnico nos conceitos, métodos e ferramentas de gestão de pessoas.

12. Consolidar a cultura de Gestão para Resultados no Governo do Estado do Ceará.

O que fazer:

- **Patrocínio:** Assegurar o engajamento do Governador do Estado na formulação e na perseguição dos resultados prioritário e no processo de divulgação da GpR.
- **Comunicação:** Elaborar e operacionalizar processo de comunicação do modelo de GpR com público interno e externo. Divulgar sistematicamente os resultados alcançados. Promover diálogo constante com os demais poderes do Estado, com as lideranças dos servidores públicos além da comunicação junto à sociedade. Internalizar o modelo de GpR na agenda substantiva da Ouvidoria do Estado.
- **Governança ampliada:** Estimular o engajamento das lideranças empresariais, políticas e civis nas transformações desejadas, visando um amplo processo social de concertação e convergência.

²⁷ Assembleia Legislativa, TCE, TCM, TJ, DPGE, PGJ.

- **Gestão de pessoas:** Reforçar as capacidades e competências da gestão de pessoas – tanto no órgão central como também nas áreas setoriais - para dar suporte aos gestores na disseminação e prática da GpR. Introduzir os fundamentos e as dimensões para a concepção e operacionalização do modelo de GpR nas capacitações e treinamentos, com casos e exemplos práticos. Garantir a inclusão dos princípios e fundamentos básicos de GpR nos sistemas de avaliação de desempenho. Incluir questões a respeito do modelo de GpR nos processos seletivos.

MELHORIAS NA DIMENSÃO GOVERNANÇA ORIENTADA PARA RESULTADOS

13. Estimular e apoiar a adoção/disseminação desta dimensão do modelo de GpR pelos demais Poderes²⁸ e pelos 36 municípios mais populosos do Ceará.

O que fazer:

- Estimular a governança orientada para resultados nos demais Poderes e nos 36 municípios mais populosos do estado. Enfoque na capacitação do corpo técnico na promoção de parcerias com o setor privado e no fortalecimento da capacidade institucional nos conceitos, métodos e ferramentas de transparência, participação e o controle social.
- Apoiar os 36 municípios mais populosos do Estado na identificação de ativos de alto potencial de outorga. Transferir *know-how* e assessorar os municípios nos esforços comerciais visando divulgar a carteira de ativos assim como na elaboração de estudos mais detalhados de viabilidade econômico-financeira.
- Fortalecer a participação social na formulação, monitoramento e avaliação de políticas, planos e projetos. Apoiar na implantação de sistemas informatizados de ouvidoria.

²⁸ Assembleia Legislativa, TCE, TCM, TJ, DPGE, PGJ.



5.

MECANISMOS DE INCENTIVOS FINANCEIROS E NÃO FINANCEIROS

5.1. MECANISMOS DE INCENTIVOS FINANCEIROS²⁹

OBJETIVOS E FUNDAMENTOS

Há uma tendência crescente na administração pública na utilização de sistemas de incentivo financeiros associados ao alcance de resultados como estratégia de motivação dos servidores e de melhoria da qualidade dos serviços. Entretanto, o otimismo dos gestores nem sempre encontra o devido respaldo na literatura ou na vida real. Nada impede que um mesmo incentivo exerça influências distintas em diferentes indivíduos, de tal modo que o que motiva um pode não motivar outro ou, ao menos, pode motivar em intensidades distintas. Dar incentivo não garante, por si só, bons resultados, embora a adoção de uma estrutura de incentivos adequada, composta por diversos motivadores extrínsecos, possa ser exitosa em seus propósitos.

As experiências apontam as possibilidades e limitações da adoção de mecanismos de incentivos no setor público, especialmente o de incentivos financeiros associados ao alcance de resultados.

Mais de dois terços dos países da OCDE já adotaram pagamentos relacionados com o desempenho para pelo menos parte de seus servidores, cada qual com uma motivação. Os países nórdicos, por exemplo, se voltam mais para aspectos de desenvolvimento pessoal (aprendizado e evolução) e a maioria dos países anglo-saxões, tais como Austrália, Nova Zelândia e Reino Unido focam mais no aspecto da motivação extrínseca vinculada ao alcance de resultados, enquanto outros países como França ou Itália se voltam para a liderança e a responsabilidade dos funcionários com altos cargos.

Os modelos de incentivo financeiro atrelados a resultados adotados nos seus países membros analisados são heterogêneos entre si e variam de acordo com a natureza do sistema de serviço público, o sistema de salários e o grau de centralização e da delegação em gestão financeira e de recursos humanos. Contudo, existem tendências comuns entre eles, a saber:

- Políticas de incentivo financeiro atrelados a resultados se espalharam a partir do nível da alta administração para cobrir diversas categorias de pessoal;
- Entre os modelos de incentivo financeiro atrelados a resultados, tem havido um aumento na utilização de sistemas de desempenho coletivo, no nível de equipe ou organizacional, em detrimento de sistemas de desempenho no nível individual;

²⁹ Este capítulo é baseado em amplo estudo realizado pela Macroplan em 2016 sobre sistemas de incentivo financeiros e não-financeiros no Brasil e no mundo. Maiores detalhes, inclusive o aprofundamento de casos e a bibliografia, encontram-se no capítulo 4 do Levantamento de Práticas de Gestão Pública para Resultados – Benchmarking GpR.

- Amplos esquemas padronizados de incentivos financeiro atrelados a resultados evoluíram para sistemas mais descentralizados, o que facilita a delegação de funções gerenciais;
- De forma geral, foi observado um aumento da diversidade dos critérios para avaliação de desempenho, mas que tendem a convergir na atenção dada aos resultados e consideraram também as competências e habilidades sociais em geral;
- Sistemas de avaliação de desempenho são menos padronizados, menos formalizados e menos detalhados que há dez anos. As avaliações de desempenho tendem a focar mais na avaliação dos objetivos pré-identificados em diálogo com o nível gerencial do que estritamente em indicadores quantificáveis;
- O montante dos pagamentos por desempenho costuma ser geralmente uma percentagem relativamente modesta do salário base, especialmente entre os trabalhadores nos níveis tático-operacionais.³⁰ Incrementos por mérito tendem a ser menores do que os bônus e são muitas vezes inferiores a 5% do vencimento base. O pagamento de bônus, que tende a complementar ou substituir incrementos de mérito, costuma ser mais elevado - mas em geral, prêmios máximos representam menos de 10% do salário base dos servidores. No nível gerencial, os pagamentos de desempenho são geralmente mais elevados, e giram em torno de 20% do salário base.

O Brasil, em sintonia com experiências internacionais, vive uma onda recente de implantação de modelos de incentivo financeiro atrelados a resultados, seja no nível federal, a partir do final da década de 1990 – especialmente após o advento da Reforma do Estado em 1995 e da Emenda Constitucional 19/1998³¹ – ou nos níveis estaduais e municipais, após 2003.

Embora tenha gerado resultados positivos, a implantação de sistemas de incentivos financeiros baseados em modelos de incentivo financeiro atrelados a resultados gerou, em algumas experiências brasileiras, efeitos não-desejados, seja em função de equívocos na modelagem dos sistemas de incentivos ou em função de características estruturais do serviço público, de modo a não impactar positivamente no aumento da performance ou produzir efeitos limitados e parciais.

Falta, na maioria dos casos, uma cultura de avaliação nos órgãos da Administração Pública brasileira, inclusive entre as chefias que irão avaliar os servidores. Não é raro observar, quando

³⁰ Vale ressaltar que em casos nos quais o vencimento-base é baixo, esta regra pode ser diferente da exposta.

³¹ Emenda Constitucional nº 19/1998: Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] § 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) I - o prazo de duração do contrato; II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes; III - a remuneração do pessoal.

se faz uso de um programa de avaliação de desempenho para fins de incentivo financeiro atrelados a resultados, que os servidores públicos colocam o aspecto financeiro em primeiro lugar, relegando a importância da qualidade do seu desempenho e as oportunidades de autodesenvolvimento.

Apesar das limitações, estudos indicam que a adoção de programa de incentivo financeiro atrelados a resultados no setor público pode proporcionar ganhos qualitativos não desprezíveis.

Para a instituição, mesmo que esta não atinja seus objetivos, há uma revisão em seus valores e propósitos e ocorre uma mudança na lógica de organização do trabalho. Existem casos em que a introdução de modelos de incentivo financeiro atrelados a resultados proporciona aos gestores um incentivo adicional para gerir de forma eficaz e os estimula a adotar uma abordagem baseada em metas, além de estimular o contato direto e o diálogo entre os servidores e seus superiores. Pode estimular, também, o trabalho em equipe, assim como a busca por qualificação e capacitação para que o servidor desenvolva as competências necessárias para o alcance de resultados.

Ademais, mesmo que não tenha impacto direto no aumento do esforço dos indivíduos para o alcance de resultados, os modelos de incentivo financeiro atrelados a resultados podem possibilitar o redirecionamento desse esforço em direção às prioridades da organização, ou seja, pode melhorar o alinhamento entre indivíduo e organização e, com isso, melhorar o desempenho global.

Em síntese, modelos de incentivo financeiro atrelados a resultados, em muitos casos, funcionam como facilitadores ou “janelas de oportunidades” para promover mudanças organizacionais significativas no setor público. Os resultados positivos, porém, só ocorrem quando alguns **princípios e fatores críticos para o sucesso do modelo** são observados. São eles:

- **Alinhamento estratégico:** Os resultados que integram o sistema de incentivos devem estar alinhados com os objetivos e metas estabelecidos nos níveis estratégico, tático e operacional da organização;
- **Atendimento das expectativas do agente e principal:** Os resultados devem atender de forma equilibrada as expectativas tanto dos servidores públicos quanto dos governantes, para estimular o comprometimento adequado das partes envolvidas no processo de geração de resultados da organização;
- **Clareza, objetividade e imparcialidade:** É importante que todos os envolvidos saibam o que se espera deles e tomem conhecimento de qual é a sua contribuição e a do seu grupo para o cumprimento das metas. Para tanto, faz-se necessário a utilização de indicadores adequados para mensuração e processo de avaliação consistente e imparcial, além de dispor de canais e instrumentos de comunicação adequados;

- **Equilíbrio dos resultados a serem recompensados:** Sistemas de premiação por desempenho por equipe de trabalho parecem produzir resultados mais positivos do que sistemas de modelos de incentivo financeiro atrelados a resultados estritamente individualizados. A ênfase exagerada em resultados individuais pode levar a um ambiente de competição interna pernicioso e foco apenas no curto prazo. Por outro lado, a ênfase exagerada nos resultados de equipes ou corporativos pode trazer maior cooperação, mas também um certo acomodamento pela despersonalização do resultado;
- **Simplicidade e flexibilidade:** O modelo deve ser facilmente compreendido, simples de manter e de usar, de modo que o funcionário ou servidor confie na sistemática e associe o resultado do seu esforço com a recompensa recebida. Como o planejamento estratégico é frequentemente revisado, o modelo deve ser de fácil adaptação;
- **Alinhamento à gestão de pessoas:** O sistema de modelos de incentivo financeiro atrelados a resultados deve estar vinculado a uma política de gestão de pessoas baseada na delegação (e não centralização). Costuma ser mais fácil articular os objetivos dos servidores com os da organização se o gestor tem alguma autonomia para atuar. É crucial que os gestores sejam devidamente treinados para conduzirem as avaliações;
- **Metas factíveis e ao mesmo tempo desafiadoras:** Definição de metas e objetivos desafiadores e relevantes, porém factíveis. O mesmo vale para o montante do prêmio variável. Os modelos de incentivo financeiro atrelados a resultados não devem ser introduzidos em detrimento da estrutura remuneratória vigente e, por outro lado, as recompensas de desempenho não devem ser pouco atrativas;
- **Avaliação isenta:** O processo de avaliação de desempenho é o “coração” de todo o sistema, em última análise, o sucesso depende mais da qualidade do processo de avaliação do desempenho do que da qualidade do processo de premiação. Problemas de implementação devem ser previstos e antecipados. Isto implica, necessariamente, uma boa integração entre as equipes responsáveis pela implementação do sistema de avaliação, coordenação com sindicatos, funcionários, alta e média gerência.
- **Sistema de incentivo como fator de mudança:** Os modelos de incentivo financeiro atrelados a resultados não devem ser superestimados, nem utilizados inadvertidamente para aumentar salários. Os modelos de incentivo financeiro têm importância secundária como ferramenta gerencial para melhorar a motivação. As evidências apontam, portanto, para a necessidade de uma abordagem ampla para melhorar o gerenciamento do desempenho. Os modelos de incentivo financeiro atrelados a resultados devem ser utilizados como estímulo e alavanca para a introdução de uma gestão mais ampla e de mudança organizacional, ao invés de apenas como uma ferramenta motivacional para a equipe. Devem ser vistos essencialmente como parte integrante de um sistema de gestão orientado para o alcance de resultados.

Observando as experiências internacionais e nacionais é possível concluir que a adoção de mecanismos de incentivos associados a resultados, especialmente os modelos de incentivo financeiro atrelados a resultados, é parte de um movimento mais amplo de modernização e reforma do setor público com o intuito de orientar o Estado para o alcance de resultados e torna-lo mais eficiente e eficaz na entrega de valor público à sociedade.

Nesse movimento, os países passaram a adotar uma série de métodos e instrumentos relacionados à Gestão para Resultados no setor público, tais como Avaliações de Desempenho Institucional e Individual, Planejamento Estratégico, Indicadores e Metas, entre outros.

No que diz respeito à adoção de modelos de incentivo financeiro atrelados a resultados, a literatura indica que, a despeito das suas limitações no que tange o aumento da motivação do servidor público e o aumento do desempenho da Administração Pública em médio e longo prazos, podem existir ganhos substanciais, de natureza qualitativa, proporcionados pelo modelo.

Importante salientar que, obviamente, são **pré-requisitos mínimos** para a implementação de um sistema de incentivo financeiro atrelados a resultados, o planejamento estratégico e a definição de um programa estruturado de avaliação de desempenho, uma vez que a premiação por resultados é consequência, ou, apenas, um dos elementos da Gestão para Resultados.

Conclui-se que tanto quanto motivar, premiar ou não de acordo com o resultado, os modelos de incentivo financeiro atrelados a resultados devem ser utilizados como uma ferramenta gerencial com o propósito de promover alinhamento entre indivíduos, equipes, organização e estratégia, impulsionar conexões, sinergias e convergências em direção a resultados de alto valor público. Deve ser encarada como um vetor de transformação, influenciando a remodelagem de métodos, processos, estrutura, sistemas, tomadas de decisão, orçamento, programas, pessoas (carreira, treinamento e capacitação etc.) e cultura da organização.

Nessa sistemática de premiação por desempenho, que implica necessariamente medir, monitorar e avaliar, importa o processo de condução: diálogo e feedback são fundamentais para a identificação de obstáculos, gargalos, deficiências, potencialidade e lições aprendidas, tanto para aprimorar o modelo adotado, quanto para alcançar a evolução do desempenho individual, grupal e organizacional.

Apesar de não existir modelo único e ideal de incentivo financeiro atrelados a resultados, como apontam a literatura e as experiências sobre o tema, pode-se inferir que aqueles mais bem-sucedidos são os que prezam: pela simplicidade sem ser simplista; pela qualidade técnica empregada na sua implantação e implementação; pelo equilíbrio da relação indicador-meta-desempenho-remuneração (individual, grupal e corporativa); pelo balanceamento entre indicadores de processos, produtos e impactos. Os modelos bem-sucedidos constroem sentido para os servidores públicos e contribuem para o aprendizado, a mudança e o desenvolvimento organizacional.

1. **Grau de institucionalização:** Os modelos de incentivos em vigor foram implantados em épocas distintas (1997 a 2014) e variam no que diz respeito aos critérios de avaliação, método de apuração, montante do pagamento por desempenho, dentre outros. Isso, por sua vez, permite a coexistência de modelos distintos e de diferentes níveis de maturidade, consideradas as especificidades de cada setorial.
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. Isto pode ser explicado pelo fato de, em seis setoriais, os modelos terem sido constituídos por motivações diversas, incluindo a necessidade de recomposições remuneratória.
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 as notas dos avaliados encontram-se na faixa superior da avaliação de desempenho. Constata-se que nos modelos avaliados, com exceção de duas setoriais, as demais relataram nota máxima ou então pontuação de todos os servidores na faixa superior.³³ Em caso de metas não alcançadas ou parcialmente alcançadas, as justificativas apresentadas foram aceitas na íntegra e, portanto, deliberadas pelo alcance integral.³⁴ Cabe ressaltar que a consultoria não fez nenhuma análise de mérito em relação ao teor e os critérios utilizados nas justificativas.
5. **Incentivo financeiro:** Foi constatado que somente em dois casos o pagamento é feito na forma de prêmio atrelado a resultados. Nos demais, são concedidos sob forma de gratificação de desempenho constituídas, em sua origem, para composição da estrutura remuneratória.
6. **Valor de referência para pagamento:** O valor varia conforme a organização. Há casos em que a base de cálculo é o último vencimento da carreira, o vencimento-base do

³² Relatório consolidado de avaliação do modelo de GpR do Ceará, analisado e aprovado pela SEPLAG.

³³ Na Seduc e na SSPDS, a avaliação de desempenho acompanha a evolução das metas pactuadas, não tendo sido constatada a prática de nota máxima ou então pontuação de todos os servidores na faixa superior de desempenho. Na Sefaz o montante do Prêmio de Desempenho Fiscal (PDF) variou ao longo dos últimos anos em virtude das oscilações da atividade econômica do Estado. O PDF garante pagamento bimestral de acordo com os resultados do cumprimento de metas relacionadas ao (i) incremento real da receita tributária arrecada e às (ii) multas e juros, excedentes do bimestre anterior, remissão, anistia e transação de créditos tributários. A Sefaz teve o pagamento de R\$ 8.083,17, remuneração fixa em 2015, referente ao piso salarial dos servidores do fisco estadual.

³⁴ Para maiores detalhes, consultar slide 316 do relatório consolidado de avaliação do modelo de GpR do Ceará.

respectivo servidor ou então um valor bruto máximo pré-estabelecido. Constata-se que em um caso há valor mínimo estabelecido.

PROPOSTA DE MEDIDAS ESTRATÉGICAS PARA IMPLANTAÇÃO DE NOVOS MODELOS DE INCENTIVOS FINANCEIROS ATRELADOS A RESULTADOS

As medidas estratégicas apresentadas a seguir são baseadas na pesquisa de práticas e fundamentação teórica descrita no estudo realizado pela Macroplan em 2016 sobre modelos de Gestão para Resultados no Brasil e no mundo³⁵, acrescidas dos subsídios colhidos na fase de diagnóstico, especialmente as contribuições e indicações dos secretários de governo e técnicos consultados. Visam, principalmente, fortalecer os fundamentos para o aumento da efetividade de modelos de incentivos financeiros atrelados ao alcance de resultados no Governo do Ceará.

Deve ser destacado como premissa que as propostas a seguir dizem respeito a modelos de incentivos financeiro (premiação) atrelados a resultados, não devendo ser confundidas com a estrutura remuneratória atualmente vigente no âmbito da Administração Pública do Estado do Ceará.

Tratam-se, portanto, de propostas da consultoria, que podem ou não serem acatadas pelos decisores do Governo do Estado do Ceará, conforme etapa obrigatória prevista no contrato nº 023/2015. Cabe, portanto, ao Governo do Estado avaliar e decidir sobre a pertinência de cada medida, visando a implantação de novos modelos.

A criação de novos modelos de incentivos financeiros atrelados a resultados (na formatação de prêmio), objeto desta proposição, deve estar expressamente autorizada por legislação pertinente, bem como deve ser precedida de um amplo debate entre as categorias de servidores a serem contempladas.

- 1. Pactuação de resultados:** Sugere-se que os modelos de incentivos financeiros sejam sempre associados a resultados e metas desafiadoras, porém factíveis, previamente negociadas e pactuadas entre as partes envolvidas.³⁶ A meta é uma expressão quantitativa que representa o estado futuro desejado de um determinado indicador. Todavia, a meta representa mais que um simples número, devendo transmitir duas informações-chave: qual é o alvo que a instituição perseguirá e qual é a velocidade que ela deve imprimir a isso. A meta define, portanto, uma entrega a ser feita pela organização. Para tanto, é preciso olhar tanto para fora como também para dentro da organização, devendo o seu dimensionamento

³⁵ Maiores detalhes, inclusive o aprofundamento de casos e a bibliografia, encontram-se no capítulo 4 do Levantamento de Práticas de Gestão Pública para Resultados – Benchmarking GpR.

³⁶ Entende-se como meta desafiadora aquela, que para ser alcançada, instigue o indivíduo ou a equipe a uma atuação ainda mais eficiente, inovadora e que provoque a melhoria contínua. Toda meta precisa possuir cinco dimensões: devem ser específicas; mensuráveis; atingíveis; relevantes; e temporais. Recomenda-se que haja uma negociação e renegociação das metas entre as pessoas e equipes, tanto de baixo para cima (*bottom-up*) quanto de cima para baixo (*top down*) na hierarquia.

ser fundamentado na análise de séries históricas e avaliação de tendências e *benchmarking*, dentre outras. Além disto, é importante que a definição das premissas e memórias de cálculo para o estabelecimento de metas sejam sempre formalizadas e disponibilizadas, e levem sempre em consideração os condicionantes do cenário externo no período a ser avaliado, evitando que sejam estipuladas metas pouco factíveis de serem alcançadas (ou vice-versa).

2. **Alinhamento estratégico:** Os indicadores e metas desses acordos devem ser pactuados a partir de diretrizes estratégicas claras de cada Secretaria, identificando-se o grau de contribuição de cada órgão ou ente para a estratégia geral. Os acordos devem prever incentivos tanto para órgãos e entes (por exemplo, autonomias e flexibilidades) quanto para as equipes.³⁷
3. **Processo de avaliação:** O processo de definição das metas por órgãos/entidades e/ou equipes deve ser negociado e estar alinhado as metas gerais da Administração Estadual. Cada equipe avaliada precisa saber exatamente o que deve ser feito para o alcance dos resultados pactuados, quais as condições e premissas necessárias para o alcance da meta e qual a sua contribuição e responsabilidade no período de avaliação.

As práticas analisadas recomendam que, sempre que possível, seja feita uma aferição independente por terceira parte, visando conferir isenção ao processo. Deve-se buscar a utilização de critérios objetivos, considerando sempre os aspectos relevantes (dentro e fora do controle) que levaram o avaliado a atingir ou não as suas metas. Os critérios de avaliação devem prever aspectos que estimulem a busca por melhores resultados e inovações na forma de consecução das metas.

4. **Condicionantes para conferir o prêmio por desempenho:** Sugere-se que o pagamento de incentivo seja resultante de desempenho satisfatório em avaliação institucional.³⁸

Para contribuir para o equilíbrio e sustentabilidade financeira do Governo do Estado (e dos próprios sistemas de incentivos) recomenda-se que o pagamento de incentivos seja condicionado aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) referentes a despesa total com pessoal.³⁹ Sugere-se avaliar ressalvas aos limites estabelecidos na LRF

³⁷ Exemplos de autonomias e flexibilidade: aumento de alçada de decisão; abertura de créditos suplementares em custeio e capital; alteração do quantitativo e da distribuição de cargos comissionados e de funções gratificadas; aumento do valor-limite para contratação de serviços; flexibilidades em relação à gestão de recursos logísticos, benefícios indiretos, alocação de estagiários, entre outros.

³⁸ São signatários do Acordo de Resultados os dirigentes máximos do acordante, os órgãos, entidades ou unidades administrativas do Poder Executivo acordadas e das demais partes intervenientes, quando houver. Para fins de premiação, sugere-se que sejam elegíveis os servidores concursados, os profissionais cargos comissionados e os profissionais com contrato temporário com prazo determinado que integram o órgão, entidade ou unidade administrativa do acordada.

³⁹ A LRF entende como despesa total com pessoal o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proven-

de modo a vincular o pagamento de incentivos a ampliação real de receitas ou a redução de despesas correntes, visando dotar os novos modelos de incentivos por um montante de recursos a ser distribuído de forma proporcional entre os servidores de cada equipe, órgão ou entidade, mediante rateio.

Recomenda-se iniciar a adoção dos novos modelos de incentivos com parcela de recursos vinculados a ampliação real de receitas ou por redução de despesas correntes.⁴⁰ Posteriormente, quando a situação fiscal permitir, poder-se-ia adotar modelo com reserva de parcela do limite de despesa de pessoal previsto na LRF.

Nos casos em que a situação fiscal seja restritiva, com impossibilidade de pagamento, deve-se priorizar os incentivos não-financeiros, visando evitar descontinuidades nas premiações e consequente desmotivações das equipes.

Também é importante e necessário que sejam estabelecidas regras rigorosas para condicionar a percepção do incentivo por resultados aos servidores que contribuam ao alcance das metas. Neste sentido, a premiação só deve ser paga em caso de efetivo exercício do servidor no órgão ou entidade do Poder Executivo Estadual signatário do Acordo de Resultados no período de apuração.⁴¹

Sugere-se que o prêmio por desempenho, quando criado, seja valorado utilizando como base o vencimento do servidor, conforme a posição na carreira, cargo e função ocupada, acrescida das vantagens correlacionadas à respectiva carreira⁴², expurgadas parcelas eventuais (adicional de férias, décimo terceiro, atrasados, etc.) ou personalíssimas (adicionais por tempo de serviço, incorporação de cargos em confiança, vantagem pessoal, decisões judiciais, etc.). Podendo a gestão superior, desde que sejam estabelecidas regras claras e transparentes, fixar mecanismos específicos em casos excepcionais.

Propõe-se também que os novos modelos de incentivo financeiro, que por ventura venham a ser criados, sejam concedidos como prêmio, e não como gratificação, evitando, por sua natureza específica de premiação pela boa *performance* no decorrer da realização da atividade exercida em determinado período, que seja confundido com remuneração

tos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza.

⁴⁰ A ampliação real de receitas pode ser calculada apurando a diferença entre o arrecadado em determinado período e o correspondente do ano anterior atualizado pela variação do PIB ou da inflação. A redução de despesas correntes poderia ser apurada, anualmente, considerando a diferença entre o efetivamente executado e o disponibilizado para movimentação e empenho. As duas modalidades de reserva de recursos não terão como ser adotadas por todos os órgãos ou entidades, uma vez que nem todos terão potencial para ampliar a arrecadação ou reduzir suas despesas correntes.

⁴¹ Os prêmios pelo bom desempenho devem, em alguma medida, contribuir para reduzir o absenteísmo e incentivar a frequência durante o período de avaliação, de forma que, apenas, os que contribuam efetivamente para o alcance dos resultados no período em questão sejam premiados.

⁴² A ser apurado caso a caso.

mensal, e, nesta nova condição, não cabe a incidência de descontos previdenciários para fins de cálculo de aposentadorias e pensões.

5. **Periodicidade para pagamento do incentivo:** O pagamento do prêmio deve ser consequência do ciclo de aferição e avaliação de resultados. Portanto, deve-se evitar que seja percebido como componente fixo da estrutura remuneratória mensal.
6. **Estrutura para o acompanhamento de resultados:** Propõem-se o reestabelecimento do envolvimento do COGERF/GTR para avaliar a definição e o alcance das metas e resultados.⁴³

Para a apuração dos resultados e cálculo de desempenho de cada órgão e ente nas avaliações institucionais e individuais, devem ser criadas Comissões de Acompanhamento e Avaliação com composição mista, ou seja, com atores representantes do Governador (contratante), de órgãos intervenientes nos Contratos/Acordos (ex.: SEPLAG / SEFAZ / Casa Civil), dos órgãos / entes contratados e de representantes dos servidores desses órgãos contratados (escolhidos pela área de RH); o que proporciona maior equilíbrio e isenção nesse processo de acompanhamento e avaliação de resultados.

Sugere-se estabelecer previsão, em Lei ou Decreto, das atribuições das Comissões de Acompanhamento e Avaliação, com destaque para: acompanhar e avaliar os resultados alcançados pelo Acordado, considerando as metas e indicadores de desempenho previstos no Acordo de Resultados; recomendar (por escrito nos relatórios de acompanhamento/avaliação da comissão), com a devida justificativa, alterações no Acordo de Resultados, principalmente quando se tratar de necessidade de alinhamento de indicadores, metas e resultados; recomendar (por escrito nos relatórios de acompanhamento/avaliação da comissão), com a devida justificativa, a revisão, a renovação ou a rescisão do Acordo de Resultados; proceder, ao final de cada período avaliativo, à Avaliação de Desempenho Institucional, na qual concluirá acerca do desempenho do Acordado; exigir a apresentação de evidências que comprovem o alcance do resultado (vis a vis a fonte de comprovação prevista na descrição do Acordo de Resultados).

Recomenda-se envolver equipes de auditoria interna do Estado para proceder à auditoria amostral, aleatória e esporádica (com periodicidade mínima anual), de documentação atinente aos Acordos de Resultados firmados com os órgãos e entes, fornecendo recomendações e justificativas para a melhoria do processo de acompanhamento e avaliação dos Acordos.

Por último, sugere-se que os Acordos de Resultados tenham ampla publicidade, tanto para o corpo funcional, como para a sociedade, tanto dos instrumentos iniciais, quanto dos seus aditivos e relatórios de acompanhamento e/ou avaliação.

⁴³ As atribuições e responsabilidades do GTR estão devidamente detalhadas no capítulo 6 deste documento.

- 7. Reconhecimento da baixa *performance*:** Identificar o desempenho insatisfatório é tão importante quanto recompensar o bom desempenho. Avaliar a adoção de práticas tais como: suspensão do Acordo de Resultados do dirigente responsável pelo órgão acordado, cancelamento das autonomias e cumprimento dos procedimentos administrativos disciplinares previstos no Estatuto do Servidor.

5.2. MECANISMOS DE INCENTIVOS NÃO-FINANCEIROS

OBJETIVOS E FUNDAMENTOS

Diversos estudos apontam de forma conclusiva que o reconhecimento pelo bom desempenho não deve, necessariamente, vir acompanhado de recompensa monetária. O estudo ainda aponta que a simples atenção, elogios na frente dos colegas, a delegação de atividades desafiadoras e exercícios regulares de *coaching* produzem incrementos na *performance*. Alguns autores ainda sugerem que os modelos de incentivo financeiro, em alguns casos, podem comprometer a motivação intrínseca, induzindo, assim, uma queda no desempenho, uma vez que atividades intrinsecamente motivadas são realizadas porque o indivíduo as enxerga como prazerosas, desafiadoras, interessantes ou recheadas de propósito. A recompensa monetária, nesses casos, pode ser tida como contraproducente.

A natureza e o conteúdo do trabalho podem ser considerados, por muitos servidores, como as verdadeiras fontes de incentivo e, nesses casos, a modelos de incentivo financeiro atrelados a resultados geralmente não motiva a maioria deles, independentemente da sistemática adotada. Além do exposto, muitos servidores públicos, particularmente aqueles em funções não gerenciais, consideram o valor do salário-base e sua comparação com os valores de mercado muito mais importantes do que os acréscimos salariais vinculados ao desempenho.

Portanto, a necessidade dos governos em se comprometerem com uma gestão voltada para o alcance de resultados passa por uma busca por incentivos não-financeiros, de modo a adotar práticas que funcionem como complementares aos incentivos financeiros e que influenciem positivamente a *performance* das equipes.

Entretanto, é preciso ressaltar que benefícios não-pecuniários só podem ser considerados incentivos, numa perspectiva de gestão para resultados, se forem claramente atrelados ao alcance de resultados previamente pactuados. Caso contrário, toda e qualquer política de benefícios poderá ser considerada uma “benesse” um modelo de incentivos não-pecuniário, o que é um equívoco.

Portanto, na perspectiva da gestão orientada para resultados, os incentivos não-financeiros (positivos e/ou negativos) concedidos aos órgãos podem ser: aprendizagem especializada, exposição e reconhecimento público, premiação e divulgação de bons resultados, autonomia

de ação e flexibilidades gerenciais, financeiras e orçamentárias e menção pública à baixa performance.

SITUAÇÃO ATUAL⁴⁴

Existem iniciativas isoladas de mecanismos de incentivos não-financeiros no Governo do Estado. Merecem destaque, dentre outras, o Prêmio Nota Dez e a Medalha do Mérito Funcional.

Prêmio Escola Nota 10⁴⁵: O Prêmio Escola Nota 10 possui tanto características de incentivo financeiro quanto não-financeiro. Sob o aspecto de incentivo não financeiro, o prêmio se constitui em eventos solenes que eventualmente são organizados pela Secretaria Estadual de Educação e se materializa na entrega de troféus às escolas.

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 importante na motivação no processo de busca por resultados na Educação Básica.

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.

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.

PROPOSTA DE MEDIDAS ESTRATÉGICAS

As percepções da consultoria foram construídas a partir dos dados secundários e da experiência da empresa no tema ao longo da sua história. São medidas que podem ser ou não adotadas em sua integralidade pelo Governo do Estado do Ceará, e sujeitas a adaptações pelos decisores.

⁴⁴ Relatório consolidado de avaliação do modelo de GpR do Ceará, analisado e aprovado pela SEPLAG.

⁴⁵ Na última edição em 2015, foram premiadas 274 escolas, tendo por base o desempenho segundo o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica.

res do Governo. Vale ressaltar que todas as medidas de incentivo não-financeiro devem guardar estreita aderência à gestão por resultados.

- 1. Aprendizagem especializada e intercâmbio de experiências:** Conceder aos servidores oportunidades de treinamento e desenvolvimento em instituições de reconhecida qualidade nacional ou internacional. A razão para maior ênfase na aprendizagem contínua se justifica na aquisição de novas qualificações que, por sua vez, permite adaptar competências funcionais da força de trabalho às mudanças nas missões estratégicas das organizações governamentais, além de contribuir para motivação dos servidores. Sugere-se, ainda, promover o intercâmbio de melhores práticas de gestão para resultados com organizações nacionais e internacionais, visando conhecer, adaptar, implementar e disseminar experiências exitosas no Governo do Estado do Ceará.
- 2. Exposição e reconhecimento público:** Dar aos servidores desafios e tarefas de maior relevância estratégica como um artifício poderoso na promoção da motivação, responsabilização e aprendizado. Uma forma de incentivo não-financeiro é dar a oportunidade aos servidores com alto desempenho sejam de assumirem posições importantes em iniciativas de alto impacto (ex. gerência de projetos estratégicos prioritários), o que, por sua vez, os farão perceber a importância que têm no Governo do Estado e na sociedade cearense. Incentivar e apoiar o registro de conhecimento, práticas e experiências exitosas de elevado impacto socioeconômico por meio de artigos, livros e representação do Governo do Estado em congressos nacionais e internacionais.
- 3. Premiação e divulgação de bons resultados:** Reconhecer servidores de destaque, por meio de prêmios não-financeiros. O simples elogio em público já pode surtir efeito positivo. Por não existir um modelo que defina o estado da arte de uma premiação não-financeira para o bom desempenho, diversas ações podem ser adotadas nesse sentido, desde a emissão de certificados, diplomas, medalhas e até uma carta, redigida pelo Governador ou Secretário, reconhecendo o serviço prestado pelo servidor. Premiar servidores e suas iniciativas em prol do aperfeiçoamento de práticas e políticas públicas.
- 4. Melhoria das condições de trabalho e flexibilidade:** Podem ser citados aplicação de recursos oriundos de economia com despesas correntes no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento de pessoal, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público; concessão de vale-transporte ou de valores diferenciados de vale-refeição ou vale-alimentação; alteração dos critérios de concessão de diárias de viagem; elogio no Diário Oficial do Estado; entre outros. Sugere-se, ainda, avaliar a introdução gradual de flexibilidades atrelado ao alcance de resultados e metas previamente pactuados, tais como: regime de horário flexível (horário núcleo); *home-office*; banco de horas; dentre outros.
- 5. Autonomia de ação e flexibilidades gerenciais, financeiras e orçamentárias:** Sobretudo para os gestores, que têm posições mais estratégicas, é importante que seja dada autonomia suficiente para que possam alcançar os resultados pactuados, seja através de maior

flexibilidade no processo de compras, na formação de equipes, ou então no processo orçamentário-financeiro. Em ambientes excessivamente engessados e centralizados, a concessão de autonomias requer uma mudança de cultura e precisa ser cuidadosamente acompanhada.



6.

REBATIMENTO DAS MEDIDAS NO CICLO DE GESTÃO ESTRATÉGICA DO GOVERNO DO ESTADO E NA ESTRUTURA IMPLEMENTADORA

6.1 REBATIMENTO DO MODELO NA ESTRUTURA IMPLEMENTADORA

Uma vez detalhada as medidas de operacionalização da GpR, o desafio que se coloca é de transformar as intenções planejadas em ações e resultados concretos. Para tanto, faz-se necessário alinhar e complementar as atividades de planejamento, orçamentação, monitoramento e avaliação de resultados do Governo aos ajustes propostos no modelo, estabelecendo o elo entre a estrutura organizacional implementadora e o novo ciclo de gestão estratégica.

O alinhamento da estrutura implementadora ao novo ciclo de gestão estratégica é crítico, uma vez que impacta na reconfiguração do **Sistema Estadual de Planejamento**, constituído pelos sistemas de atividades corporativas da Administração Estadual, tendo a SEPLAG como órgão central, conforme Decreto nº 29.917/2009.⁴⁶ O novo ciclo de gestão estratégica foi concebido com base na cadeia de entregas, de modo a condicionar o ciclo de gestão - planejamento, orçamento, monitoramento e avaliação de resultados – à gestão por resultados.

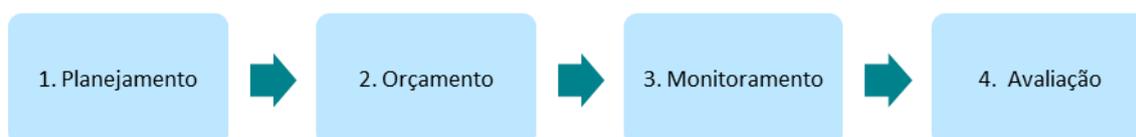


Figura 9. Ciclo de gestão estratégica do Governo do Estado do Ceará

Trata-se, portanto, de uma proposta de ajuste no modelo de gestão e, conseqüentemente, na matriz de responsabilidade organizacional associada, com suas instancias e órgãos de decisão, dentre elas as entidades e órgãos da Administração Estadual, conselhos e grupos técnicos. Vale destacar que a proposta leva em conta os mecanismos de coordenação da atuação inter-setorial, de modo a promover a intersectorialidade e a transversalidade na elaboração e implementação das políticas públicas para a melhor interação possível entre as Secretarias de Governo no alcance de objetivos comuns.

O diagrama a seguir organiza as atividades que, juntas, devem constituir o ciclo de gestão estratégica do Governo Estado. O ciclo se estende desde a fase de formulação estratégica até a avaliação *ex-post* de políticas públicas, passando pelas fases de orçamentação e monitoramento físico e financeiro dos projetos e ações. Para cada fase, foram descritas as atividades já existentes e em funcionamento no Governo e as novas atividades que estão sendo propostas como consequência dos aperfeiçoamentos no modelo de GpR em vigor. Por fim, cabe ressaltar a aderência entre a proposta de arranjo institucional e as medidas estratégicas de ajuste detalhadas no capítulo 4.

⁴⁶ Uma vez aprovado o modelo de GpR, o referido decreto terá de ser adaptado. Para tanto, a consultoria irá elaborar uma minuta de regulamentação para a efetiva execução do modelo, a ser expedida pelo Governo do Estado, disciplinando a aplicação e cumprimento do estabelecido, de modo a formalizar a nova configuração do Sistema Estadual de Planejamento. A minuta terá implicações nos dispositivos a seguir: decreto Nº 30.457, que determina a estrutura e funcionamento do COGERF; lei Nº 13.875, que instituiu o modelo de gestão do Poder Executivo; decreto Nº 29.917, que instituiu a rede estadual de planejamento.

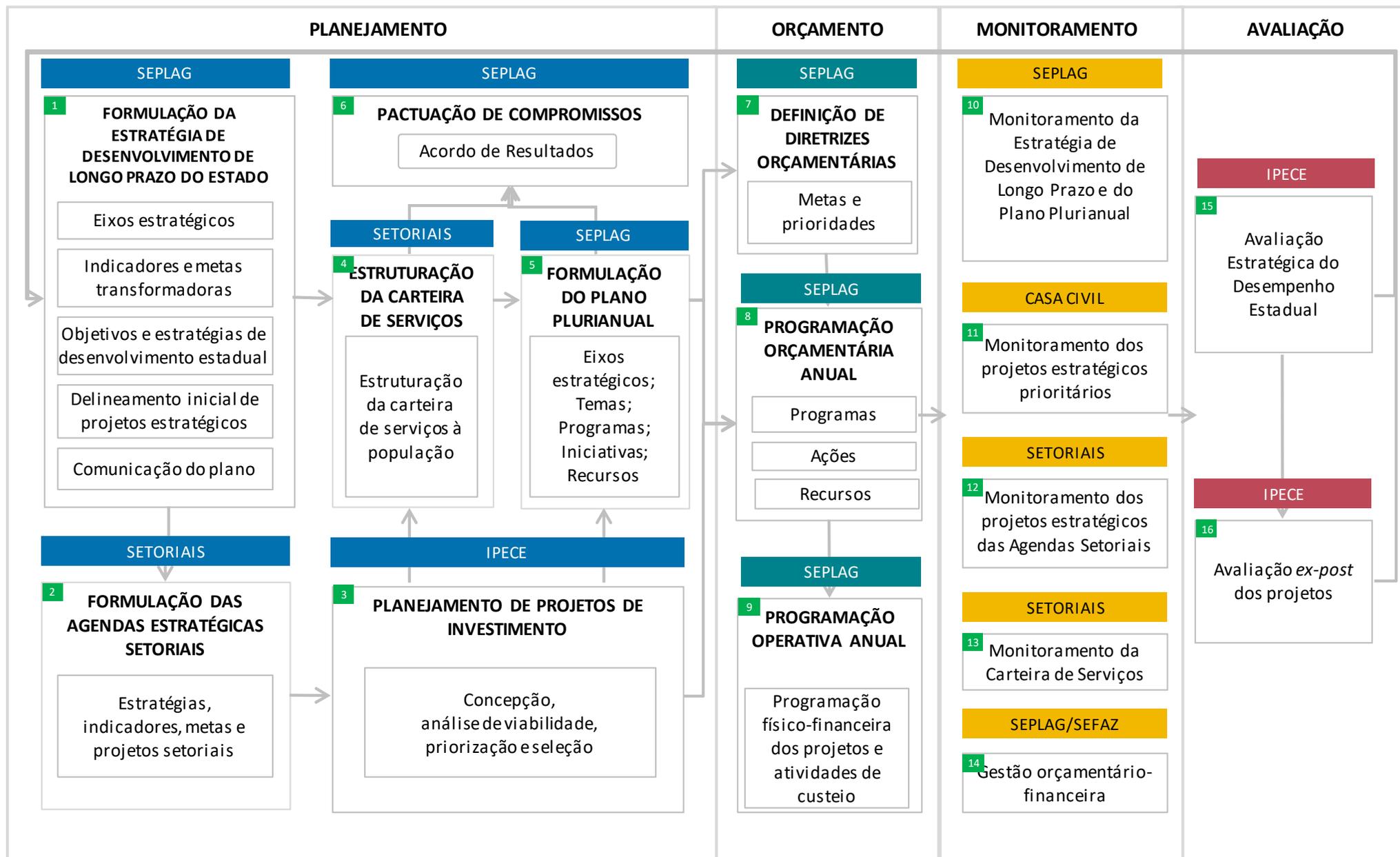


Figura 11. Ciclo de gestão estratégica do Governo do Estado do Ceará

Fonte: Macroplan – Prospectiva, Estratégia & Gestão.

A efetiva implementação do ciclo de gestão estratégica passará, inevitavelmente, por mudanças na configuração atual da estrutura organizacional. A figura abaixo sintetiza as principais propostas de mudança organizacional no Sistema Estadual de Planejamento. Já o capítulo 6.2 traz uma descrição detalhada contendo os papéis e atribuições de cada instância e órgão de decisão da Administração Estadual.

Dentre as principais modificações merecem destaque a estruturação de uma competência interna e exclusiva para (i) o monitoramento e avaliação de resultados e para (ii) a gestão de investimentos públicos. Sugere-se, para tanto, fortalecer as competências e atribuições do Grupo Técnico de Resultados (GTR), cuja principal função será a de coordenar a medição, monitoramento e avaliação de resultados estratégicos e de políticas públicas. De maneira complementar, sugere-se criar o Grupo Técnico de Investimentos (GTI), cuja responsabilidade principal será a de assessorar o COGERF em assuntos relacionados à viabilidade, priorização, seleção e avaliação dos projetos de investimento, além de garantir a implementação e operacionalização do modelo de gestão de investimentos públicos em todas as setoriais do Estado.⁴⁷

Outra alteração importante é a criação de um núcleo de gestão das prioridades estratégicas. Vinculado à Casa Civil, caberá ao núcleo monitorar a evolução da carteira de projetos estratégicos prioritários, provocar decisões para superar restrições, dar suporte aos gerentes de projeto no encaminhamento das soluções, processar informações e apoiar a criação de soluções visando garantir as entregas e os resultados programados e acelerar a execução da carteira. Cabe ressaltar que a execução dos projetos será de responsabilidade dos dirigentes das respectivas pastas, devidamente empoderado para exercerem a função. O núcleo será, portanto, um importante instância de apoio e facilitação do processo decisório.

⁴⁷ Ambos os grupos serão formados por membros da SEPLAG, do IPECE, da CGE, da SEFAZ e da Casa Civil, além de serem subordinados ao COGERF.

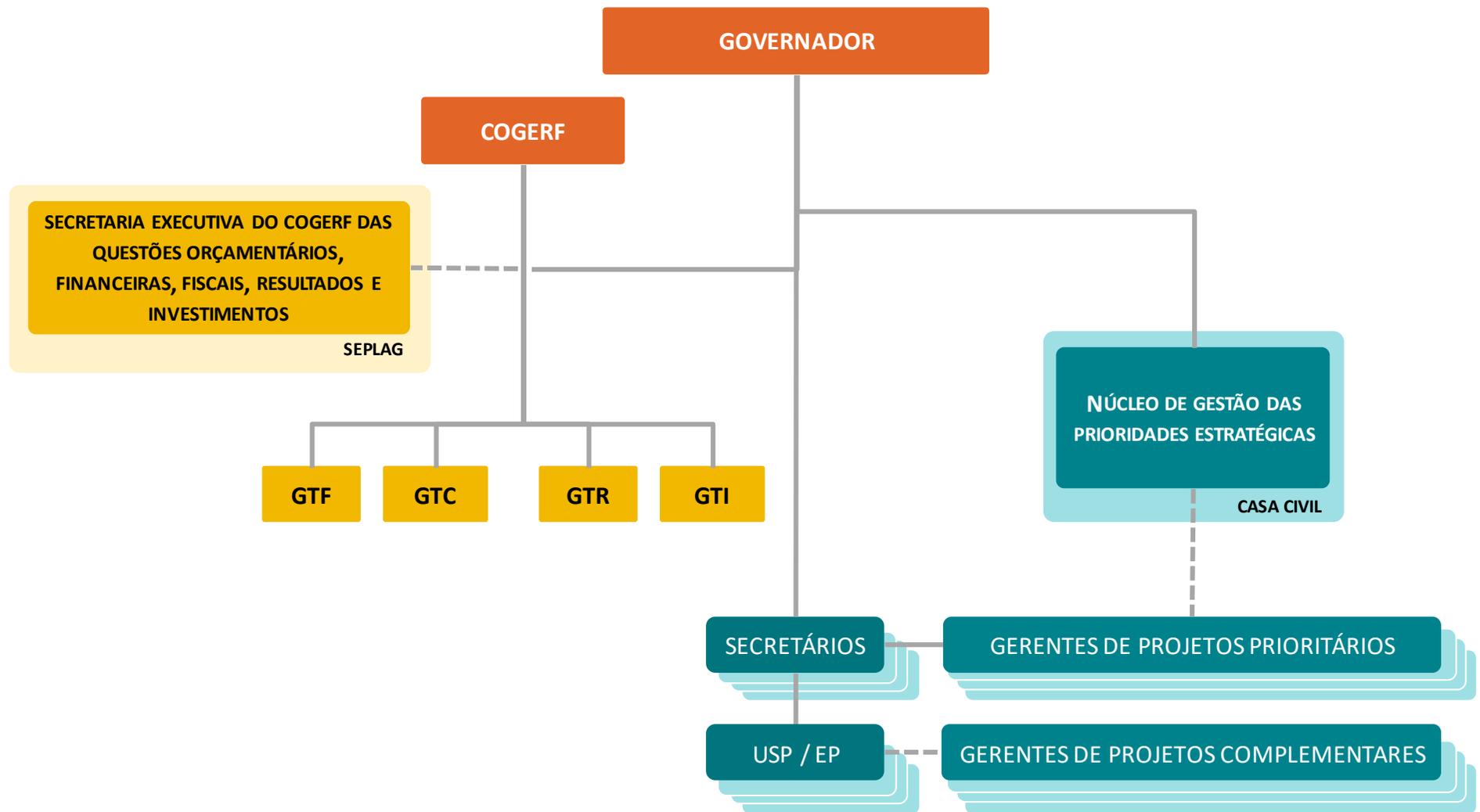


Figura 12. Estrutura organizacional

Fonte: Macroplan – Prospectiva, Estratégia & Gestão.

6.2 PAPEL E ATRIBUIÇÕES DE CADA ATIVIDADE DO CICLO DE GESTÃO ESTRATÉGICA⁴⁸

PLANEJAMENTO

Formulação da estratégia de desenvolvimento de longo prazo do estado

Cabe à SEPLAG coordenar os trabalhos internos e externos ao governo de análise e formulação estratégica de longo prazo. Isto inclui, além da definição de eixos estratégicos, a definição de indicadores e metas transformadoras, associados a políticas públicas, projetos e processos estratégicos.

Além disso, compete à SEPLAG coordenar o desdobramento da Visão de Futuro através de objetivos e estratégias de desenvolvimento estadual, além de realizar um delineamento inicial da carteira de projetos estratégicos, visando articular iniciativas públicas e privadas no sentido dos resultados almejados.

É de responsabilidade da Casa Civil coordenar a comunicação e disseminação do plano estratégico, de modo a construir um ambiente de comprometimento técnico e político dentro e fora do Governo do Estado.

As ações de comunicação e de disseminação devem ser articuladas e contar com o apoio do Conselho de Desenvolvimento do Estado, responsável pela mobilização dos diversos segmentos da sociedade para a obtenção dos recursos necessários à formulação e implementação do plano de longo prazo. Trata-se de um fórum consultivo para auxiliar a formulação, revisão e o acompanhamento do Plano Estratégico do Estado. Idealmente, deve ser composto por instituições representativas da sociedade civil, iniciativa privada, academia, etc.

Formulação das agendas estratégicas setoriais

Cabe à SEPLAG, responsável por buscar o alinhamento entre o planejamento dos órgãos e a estratégia governamental, regulamentar, coordenar, implementar, gerir e monitorar o processo de contratualização de resultados, que envolve desde a pactuação até a avaliação da execução dos Acordos de Resultados.

Cabe aos órgãos e entidades da Administração Estadual, por meio das Unidades Setoriais de Planejamento (USP) e com o apoio técnico e metodológico da SEPLAG e do GTR, conduzirem o processo de desdobramento da estratégia de longo prazo do Estado, visando a definição de objetivos, estratégias, indicadores, metas, projetos e processos setoriais.

⁴⁸ Uma vez aprovado o modelo de GpR assim como o papel e atribuições de cada ente que integra o ciclo de gestão estratégica, a consultoria irá detalhar uma matriz de responsabilidades, um dos elementos do plano de implantação do modelo.

Com base na agenda estratégica, as secretarias têm como atribuição definir um painel de indicadores e metas, associado aos objetivos e resultados da setorial, visando medir e avaliar o progresso da realidade frente aos objetivos e resultados pactuados.

Compete aos órgãos e entidades da Administração Estadual, por meio das Unidades Setoriais de Planejamento (USP) e com o apoio técnico e metodológico da SEPLAG e do GTR, negociarem e pactuarem seus indicadores e metas através de Acordos de Resultados. Cabe ao GTR avaliar a definição das metas e resultados nas setoriais.

Como insumo para os acordos, cabe ao GTR a elaboração da Matriz Intersectorial de Resultados, contendo resultados associados aos desafios estratégicos do Estado e resultados intermediários e ações, de modo a considerar os diversos componentes da cadeia de resultados, desde os impactos (*outcomes*), passando pelos bens ou serviços providos pelo Estado (*output*) até o nível das ações e dos insumos (*inputs*).

Já o acompanhamento e a avaliação dos acordos ficam a cargo do GTR e de uma comissão com composição mista, ou seja, com atores representantes do Governador (contratante), de órgãos intervenientes, dos órgãos/entes contratados e de representantes dos servidores desses órgãos contratados, visando garantir o devido equilíbrio e isenção nesse processo de avaliação de resultados. Compete à comissão (i) acompanhar e avaliar os resultados alcançados pelo Acordado, considerando as metas e indicadores de desempenho previstos no Acordo; (ii) recomendar, com a devida justificativa, alterações no Acordo de Resultados, principalmente quando se tratar de necessidade de alinhamento de indicadores, metas e resultados; (iii) recomendar, com a devida justificativa, a revisão, a renovação ou a rescisão do Acordo de Resultados; (iv) proceder, ao final de cada período avaliativo, à avaliação de desempenho institucional, na qual concluirá acerca do desempenho do Acordado.

Planejamento de projetos de investimento

Cabe ao Grupo Técnico de Investimentos (GTI), a ser coordenado pelo IPECE, e cujo núcleo central é formado por membros da SEPLAG, da CGE, da SEFAZ e da Casa Civil e subordinado ao COGERF, coordenar o processo de concepção, análise de viabilidade, priorização e seleção de projetos de investimentos. Seguem as principais atribuições a serem desempenhadas pelo GTI:

- Analisar e validar a classificação dos projetos de investimento;
- Validar a análise de consistência realizada pelas setoriais;
- Conduzir ou contratar análise de viabilidade ou análise simplificada de viabilidade;
- Conduzir a priorização dos projetos e classificar nas cestas de alta, média e baixa prioridade para o Estado;

- Avaliar e validar a avaliação *ex post* simplificada, realizada pela setorial;
- Realizar a avaliação *ex post* aprofundada nos projetos estratégicos e em amostra aleatória de 5% dos projetos complementares.

Estruturação da carteira de serviços

Cabe à SEPLAG coordenar o processo de formação e capacitação acerca dos métodos e ferramentas de estruturação, gerenciamento e monitoramento de processos, além de desenvolver e aperfeiçoar os sistemas de informática que dão suporte à estruturação da carteira de serviços.

Compete aos órgãos e entidades da Administração Estadual, por meio das Unidades Setoriais de Planejamento (USP), estruturar a carteira de serviços à população, realizando o inventário, priorização e detalhamento dos processos institucionais de atendimento ao cidadão e a elaboração dos planos de melhoria. Além de elaborar e publicar a carta de serviços, por meio de um catálogo eletrônico.

Já a divulgação da carteira de serviços à sociedade fica sob a responsabilidade da Casa Civil e o recebimento e fornecimento de informações sobre o desempenho dos processos, elogios e reclamações, sob responsabilidade da CGE.

Formulação do Plano plurianual

Cabe à Rede Estadual de Planejamento, sob orientação da SEPLAG, coordenar o processo de elaboração do planejamento plurianual (PPA) no âmbito da secretaria e vinculadas, incluindo a definição dos temas, programas, iniciativas e recursos. Recomenda-se condicionar, na medida do possível, a incorporação de novos projetos ao PPA a uma avaliação e aprovação prévia do Grupo Técnico de Investimentos (GTI). Isto vale sobretudo para projetos classificados como estratégicos.⁴⁹

Pactuação de compromissos

Cabe à SEPLAG coordenar o processo de definição da estratégia de curto prazo que irá embasar os esforços para a formulação dos Acordos de Resultados. Já as Unidades Setoriais de Planejamento (USP) são responsáveis por coordenar o processo de formulação dos Acordos, a partir da definição, negociação e validação de indicadores e metas e da identificação das entregas e metas dos projetos estratégicos. Também ficam sob coordenação da SEPLAG a negociação de autonomias e medidas facilitadoras, o dimensionamento dos esforços necessários ao

⁴⁹ Governo do Estado do Ceará. 2016. Metodologia de planejamento e avaliação de projetos de investimento.

alcance das metas e entregas, a articulação da validação das metas entre os Secretários e o Governador, a negociação dos incentivos não financeiros e o monitoramento da execução dos Acordos.

ORÇAMENTO

Formulação das diretrizes orçamentárias

Cabe à SEPLAG coordenar o processo de elaboração e gestão da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), visando garantir seu papel enquanto instrumento norteador da Lei Orçamentária Anual (LOA). A LDO tem como a principal finalidade orientar a elaboração dos orçamentos fiscal e da seguridade social e de investimento da Administração Pública Estadual, incluindo os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e as empresas públicas e autarquias.

Programação orçamentária anual

Cabe à SEPLAG coordenar o processo de elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). O Orçamento Estadual estima a receita e fixa a despesa do Estado, assegurando os gastos com o funcionalismo, com a manutenção e o funcionamento da administração pública, com o pagamento da dívida e recursos para programas e investimentos prioritários.

Programação operativa anual

Cabe à SEPLAG coordenar o processo de detalhamento da execução orçamentária das setoriais, afim de possibilitar a operacionalização dos programas de governo a serem desenvolvidos pelas diversas Secretarias do Governo Estadual no ano vigente.

MONITORAMENTO

A gestão orientada para resultados pressupõe a implantação de um modelo de monitoramento estratégico capaz de direcionar o foco da ação governamental para a geração de impactos no bem-estar da população. O monitoramento estratégico tem como finalidade identificar se (i) os principais resultados, previstos em termos de benefícios para a sociedade, estão sendo atingidos; (ii) os projetos – sejam eles projetos estratégicos prioritários ou então projetos complementares - estão apresentando o desempenho planejado; e (iii) a alocação dos recursos financeiros traduz as prioridades estratégicas definidas.

Monitoramento da estratégia

Cabe a SEPLAG monitorar o desempenho da estratégia, visando produzir informações e provocar decisões com o objetivo de eliminar obstáculos à implantação da estratégia de longo prazo do governo. O monitoramento estratégico diferencia-se pela sua orientação para resultados e impactos produzidos na sociedade. Os resultados estratégicos devem ser acompanhados por meio de um conjunto de indicadores que, após consolidados e analisados previamente, devem ser interpretados em relação aos impactos da sua evolução e submetidos ao alto escalão de Governo para que sejam tomadas as decisões e medidas de gestão estratégica necessárias. Os indicadores poderão ser consolidados e analisados sob a ótica dos 7 Cearás, ou sob a ótica setorial tradicional das Secretarias de Estado. Adicionalmente, para aqueles resultados onde houver a disponibilidade de dados, deverá ser disponibilizada uma visão territorial do indicador.

Monitoramento do desempenho do PPA

Cabe a SEPLAG, mediante acompanhamento e análise do desempenho pelas Unidades Setoriais de Planejamento (USP), coordenar o processo de monitoramento do PPA. A avaliação dos programas que compõem o PPA deve ser realizada com base em três dimensões interdependentes: (i) a avaliação quanto aos resultados, (ii) a avaliação quanto à concepção e (iii) a avaliação quanto à implementação.

A avaliação de resultados tem a finalidade de avaliar o desempenho do programa no enfrentamento do problema que lhe deu origem. O roteiro para a avaliação do programa apresenta questões que auxiliam esta análise, considerando os seguintes aspectos:

- Principais resultados obtidos – identificação dos principais resultados obtidos e sua comparação em relação à meta prevista no PPA para o exercício, juntamente com uma análise qualitativa contendo reflexão a respeito do desempenho alcançado;

- Viabilidade do alcance dos índices previstos ao final do PPA – reflexão sobre a viabilidade do alcance do índice previsto ao final do PPA, tendo como base a relação entre o índice apurado no exercício e o índice previsto para o final do PPA.

A avaliação da concepção do programa tem o objetivo de analisar o desenho do programa e a consistência interna dos atributos estabelecidos em sua concepção. A análise inicia-se a partir do problema que deu origem ao programa, suas causas e consequências. O enfoque, portanto, está nos aspectos que influenciaram o alcance dos resultados. Assim, esta etapa busca averiguar e, quando necessário, retratar o problema associado aos seguintes aspectos:

- Definição do objetivo – coerência com o problema que se propõe a modificar;
- Caracterização, dimensionamento e Regionalização do público alvo – definição e quantificação do público-alvo em cada região do estado;
- Adequação dos indicadores – capacidade de captar efetivamente os efeitos da intervenção do programa;
- A pertinência e suficiência das ações – consistência e adequação da quantidade de ações existentes para o alcance do objetivo do programa, além da coerência das metas físicas previstas para cada ação; e
- Composição das fontes utilizadas no financiamento do programa – utilização das fontes de financiamento do programa.

A avaliação da implementação do programa tem por objetivo avaliar a capacidade de realização de cada programa, tendo como base os seguintes aspectos:

- Execução física – identificação do grau de realização das metas físicas referentes ao conjunto de produtos de cada programa;
- Execução orçamentária e financeira – identificação da capacidade de planejamento orçamentário e de execução financeira de cada programa, tendo como referência a Lei Orçamentária Anual do exercício;
- Restrições – identificação de fatores que dificultam ou impedem a execução de determinada ação do programa, sinalizando a necessidade de intervenção interna ou externa a gerência; e
- Práticas de gestão – identificação de boas práticas existentes no âmbito dos programas visando à sua disseminação na administração pública estadual.

Estruturação e monitoramento da carteira de projetos estratégicos prioritários⁵⁰

Cabe a Casa Civil coordenar a estruturação da carteira de projetos estratégicos prioritários visando suportar a estratégia do governo. A carteira deve ser selecionada com base nos critérios a seguir: (i) impacto estratégico, por meio da análise do impacto dos projetos no desenvolvimento regional, na imagem da gestão e na capacidade de transformação; e (ii) risco de não execução, com avaliação do risco político-institucional, operacional e financeiro.

A execução dos projetos estratégicos prioritários é de responsabilidade dos dirigentes das respectivas pastas. Para tanto, deve-se nomear um gerente de projetos, devidamente empoderado para exercer a função, além de definir os demais atores que integram a linha decisória de cada projeto. As principais entregas e responsabilidades de cada projeto devem ser pactuadas com o Governador e a Casa Civil por meio de um instrumento de pactuação de compromissos.

É responsabilidade da Casa Civil implantar o modelo de monitoramento das prioridades estratégicas, visando prover o alto escalão com informações relevantes, sintéticas e tempestivas, identificar os principais entraves, intervir na sua correção e superação em tempo real visando garantir as entregas e os resultados programados e acelerar a execução da carteira.

Além de acompanhar a execução físico-financeira dos projetos, também deve ser avaliado se os projetos estão produzindo os resultados almejados. Cabe, portanto, analisar semestralmente a contribuição da carteira de projetos na superação dos desafios definidos no plano de longo prazo, proporcionando medidas corretivas e preventivas quando necessárias.⁵¹

Para tanto, cabe à Casa Civil coordenar um núcleo de monitoramento como instância de apoio e facilitação do processo decisório. É atribuição da equipe de monitores acompanhar a evolução da carteira, provocar decisões para superar restrições, dar suporte aos gerentes de projeto no encaminhamento das soluções, processar informações e apoiar a criação de soluções.

⁵⁰ Projetos estratégicos possuem como principal característica a alta contribuição para estratégia do Governo e para o desenvolvimento do Estado. São portadores de futuro, singulares e possuem caráter transformador, capazes de impactar os principais indicadores de resultado do Estado. Demandam monitoramento intensivo pelas altas instâncias do Governo, além do envolvimento e a atenção especial do Governador. A execução destes projetos envolve maior grau de incerteza, sendo necessária uma avaliação prévia mais extensiva.

⁵¹ Os indicadores de resultado vinculados aos 7 Cearás devem ser provenientes de fontes oficiais, com periodicidade anual ou bianual, podendo ser comparados com o desempenho de outros Estados. Já os indicadores associados aos projetos podem ser provenientes de fontes oficiais ou de registros administrativos das setoriais, com periodicidade variada, devendo proporcionar ao gesto rumo tendência do indicador de resultado final antes que seja oficialmente publicado.

Estruturação e monitoramento da carteira de projetos estratégicos das Agendas Setoriais⁵²

Cabe aos Escritórios de Monitoramento de Projetos (EMP) nos órgãos e entidades da Administração Estadual coordenar a estruturação da carteira de projetos complementares visando suportar as agendas estratégicas nas setoriais. É responsabilidade do EMP implantar o modelo de monitoramento da carteira de projetos complementares, visando prover o respectivo dirigente da pasta com informações relevantes, sintéticas e tempestivas, identificar os principais entraves, intervir na sua correção e superação em tempo real visando garantir as entregas programadas e acelerar a execução da carteira.

Monitoramento da Carteira de Serviços

Cabe aos órgãos e entes setoriais monitorarem a carteira de serviços à população. Para tanto, é imprescindível que os principais processos de cada setorial estejam devidamente detalhados e que sejam elaborados planos de melhoria com base na identificação e priorização dos principais efeitos indesejados, visando aumentar a eficiência e eficácia dos processos.

O monitoramento do conjunto de processos em andamento inclui o planejamento e execução do dia a dia do processo; a definição de indicadores operacionais e a negociação de metas de curto prazo para o acompanhamento dos processos no dia a dia; o acompanhamento do desempenho no dia a dia operacional; a coordenação de ações de rotina para corrigir possíveis causas e tendências de anomalias no desempenho do processo e, por final, o apoio na identificação de oportunidades de melhoria.

Gestão orçamentário-financeira

Cabe ao COGERF fixar e acompanhar os limites financeiros, visando garantir o equilíbrio financeiro do Tesouro Estadual, o cumprimento de metas fiscais de resultado primário e compromissos legais e constitucionais.⁵³

⁵² Projetos estratégicos das Agendas setoriais são de natureza tático-operacional, demandam baixo envolvimento do alto escalão do Governo e focam em empreendimentos públicos que possuem impacto localizado. Possuem grau de incerteza controlado e demandam uma análise de viabilidade mais simplificada.

⁵³ Segundo o Decreto Nº30.457, de 02 de março de 2011, o COGERF é composto pelos membros a seguir: 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.

Avaliação Estratégica do Desempenho Estadual

Cabe ao Grupo Técnico de Resultados (GTR), a ser coordenado pela SEPLAG, e cujo núcleo central é formado por membros do IPECE, da CGE, da SEFAZ e da Casa Civil e subordinado ao COGERF, coordenar o processo de avaliação de indicadores e metas transformadoras e de políticas públicas. Seguem as principais atribuições a serem desempenhadas pelo GTR:

- Coordenar a gestão do modelo de GpR em todas suas dimensões, incluindo a avaliação do modelo por 3ª parte (avaliação da implementação do modelo e avaliação de resultados);⁵⁴
- Contribuir na definição das métricas (indicadores e metas de governo e setoriais);
- Coordenar o processo de medição, monitoramento e avaliação de resultados (Acordos de Resultados);
- Reportar o desempenho dos indicadores e manter atualizado o painel executivo de indicadores e metas;
- Apoiar na identificação de problemas e oportunidades;
- Apoiar na definição de medidas e na solução dos problemas;
- Apoiar na implementação das medidas e garantir o acompanhamento; e
- Conduzir ou contratar a avaliação de políticas públicas *ex ante*, *in itinere* ou *ex post*.

Avaliação ex-post dos projetos estratégicos prioritários e de uma amostra dos projetos complementares

Cabe ao Grupo Técnico de Investimentos (GTI), cujo núcleo central é formado por membros da SEPLAG, do IPECE, da CGE, da SEFAZ e da Casa Civil e subordinado ao COGERF:

- Garantir a implementação e operacionalização do modelo de GIP em todas as secretarias do Estado;

⁵⁴ Para tanto, a consultoria irá elaborar uma minuta de Termo de Referência para posterior contratação de empresa que será responsável pela avaliação do modelo.

- Analisar e validar a classificação dos projetos de investimento realizada pela setorial;
- Validar a análise de consistência realizada pelas setoriais;
- Conduzir ou contratar estudos de viabilidade ou estudos simplificados de viabilidade;
- Garantir a correta realização dos estudos, de forma a reduzir o viés de otimismo;
- Conduzir a priorização dos projetos e classificá-los nas cestas de alta, média e baixa prioridade para o Estado;
- Assessorar o COGERF em assuntos relacionados à viabilidade, priorização, seleção, avaliação de resultados alcançados e impacto dos projetos de investimento.
- Analisar e validar a avaliação *ex post* simplificada, realizada pela setorial;
- Realizar a avaliação *ex post* aprofundada nos projetos estratégicos e em amostra aleatória de 5% dos projetos complementares.



Macroplan®
Prospectiva, Estratégia & Gestão