



FORTALECIMENTO DO MODELO DE GESTÃO PÚBLICA PARA RESULTADOS (GPR) NO ESTADO DO CEARÁ

Produto 10: Termo de Referência para Avaliação do Modelo de GPR adotado no Estado e respectivo Modelo de Incentivos

Data 20/01/2016

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

PROJETO DE APOIO AO CRESCIMENTO ECONÔMICO COM REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES E
SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL DO ESTADO DO CEARÁ – PROGRAMA PARA RESULTADOS
(PFORR)

ACORDO DE EMPRÉSTIMO Nº IBRD XXXX-BR

BANCO INTERNACIONAL PARA RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO – BIRD

TERMO DE REFERÊNCIA PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA REALIZAR
AVALIAÇÃO DO MODELO DE GESTÃO PARA RESULTADOS E MODELO DE INCENTIVOS PARA
ALCANCE DE OBJETIVOS ESTRATÉGICOS NO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

Janeiro/2023

SUMÁRIO

1. CONTEXTUALIZAÇÃO.....	4
2. JUSTIFICATIVA	7
3. OBJETO	8
4. ATIVIDADES	9
5. PRODUTOS	12
6. PRAZO DE EXECUÇÃO.....	13
7. EQUIPE TÉCNICA E QUALIFICAÇÕES REQUERIDAS.....	14
8. CRONOGRAMA.....	15
9. GESTÃO DA CONSULTORIA	16
10. ORÇAMENTO	17

1. CONTEXTUALIZAÇÃO

O Governo do Estado do Ceará vem promovendo contínuo aperfeiçoamento da sua gestão ao longo dos últimos anos, muito especialmente a partir de 2003. Foi a partir desse ano que, assim como em outros estados brasileiros, o Ceará inicia a implantação do modelo de Gestão para Resultados (GpR) no governo estadual. A busca por maior eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas, face às dificuldades financeiras do estado e às demandas socioeconômicas de sua população, é o grande objetivo da introdução desse novo modelo de gestão.

As primeiras iniciativas de GpR foram inspiradas no modelo de gestão adotado pelo Governo do Canadá. O foco inicial das mudanças foi o condicionamento do ciclo de gestão (planejamento, orçamento e processo decisório) aos objetivos e resultados almejados pelo governo. A elaboração do Plano de Governo 2003-2006, denominado Ceará Cidadania, é um marco importante desse primeiro momento da GpR no estado. Equilíbrio fiscal, modernização administrativa e ampliação da capacidade de investimento por meio do estabelecimento de operações de crédito com agências multilaterais estão entre as medidas tomadas nesse período.

Além das medidas iniciais supramencionadas, ao longo dos anos seguintes, uma série de iniciativas foram tomadas pelo governo para desenvolver e consolidar o modelo GpR, às quais podem ser divididas em dois subperíodos: 2003-2006 e 2007-2014.

No primeiro subperíodo destacam-se a elaboração de plano estratégico desdobrado em quatro eixos transversais, com diretrizes estratégicas e indicadores de nível estratégico, tático e operacional; instituição do Comitê de Gestão para Resultados e Gestão Fiscal (COGERF), em linha com a necessidade de alcançar e manter o equilíbrio fiscal; elaboração dos planos estratégicos das secretarias, liderados pelo COGERF; instituição e estruturação da matriz de resultados conectando produtos/entregas setoriais com metas finalísticas; redução do número de programas e foco das ações nos objetivos do Plano de Governo e sala de situação; incorporação dos avanços da GpR à Mensagem à Assembleia Legislativa; realização do Encontro de Avaliação de Resultados e Prioridades; e capacitação ampla em GpR para diversos servidores.

Já no segundo subperíodo (2007-2014) os avanços mais relevantes foram a criação do sistema Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários (MAPP); o aprimoramento do processo de *accountability*; a criação da Escola de Gestão Pública (EGP); a celebração do segundo acordo de colaboração *Sector Wide Approach* (Swap) e do primeiro *Program for Results* (Pfor) com o Banco Mundial; a implantação da Rede Estadual de Planejamento; e as tentativas diversas de implantação de modelo de monitoramento, ora centralizado na Casa Civil, ora descentralizados nas setoriais e coordenados pela Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG).

Nesses mais de dez anos de GpR, o Ceará fez importantes avanços nas áreas de saúde, educação, pobreza, desigualdade e infraestrutura. Para exemplificar, menciona-se a redução da

mortalidade infantil de 22,4 para 12,3 por mil nascidos vivos entre 2004 e 2014; a elevação nas notas no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) no Ensino Fundamental I e II, o que fez que o Ceará passasse 17ª para a 4ª e da 16ª para a 6ª posição no ranking dos estados nesse índice, respectivamente, entre 2005 e 2015; e a significativa melhoria da qualidade da distribuição de energia e das rodovias.

No entanto, em outras áreas o Ceará manteve importantes desafios para superar. Apesar da significativa redução da pobreza e da desigualdade, o percentual de pobres e o índice de desigualdade de renda do estado estava entre os mais altos no Brasil. Também estavam entre os mais elevados do país os índices de violência. A superação desses problemas sociais se torna ainda mais desafiadora num contexto de acentuadas dificuldades econômicas e, conseqüentemente, fiscais nos estados brasileiros nos anos de 2015 e 2016, o que não foi diferente no estado do Ceará.

Dessa forma, entendeu-se que, apesar dos avanços, a gestão pública no Ceará precisava continuar evoluindo para que o estado alcançasse o patamar de desenvolvimento desejado por sua população. Foi nesse contexto que, em 2016, o Governo do Estado do Ceará, através da SEPLAG e com apoio do Banco Mundial, levou à frente um amplo processo de revisão do seu modelo de GpR e de incentivos financeiros e não financeiros. A avaliação da GpR foi escopo do projeto de Fortalecimento do Modelo de Gestão Pública para Resultados no Estado do Ceará concluído em 2016.

Nesse trabalho de avaliação foram identificados vários aspectos positivos e fragilidades da GpR vigentes. A avaliação foi organizada em quatro grandes dimensões da GpR, quais sejam: *Visão estratégica e escolha de prioridades; Monitoramento e avaliação sistemáticos; Gestão e desenvolvimento de pessoas; e Governança Orientada para Resultado.*

As fragilidades identificadas foram intensivamente analisadas e discutidas com os gestores governamentais. Para superação dessas fragilidades, concebeu-se um conjunto de princípios, práticas e medidas estratégicas que deveriam ser implementadas ao longo dos dez anos seguintes (2016-2026). O propósito dessa ampla readequação era tornar o modelo de GpR disseminado e predominante em todo o Governo do Estado do Ceará, demonstrando características que revelem a presença dos sete princípios fundamentais da GpR nas quatro dimensões mencionadas anteriormente.

Também foram examinados, nessa última avaliação, os instrumentos de incentivos financeiros e não financeiros. Da mesma forma, propôs-se um conjunto de medidas para o aperfeiçoamento dos seus instrumentos de incentivos que poderiam ser ou não implementadas pelo governo estadual. É neste contexto que se insere a avaliação proposta nesse Termo de Referência (TR).

O objetivo desta avaliação é examinar o quanto as medidas estabelecidas e executadas no Governo do Estado do Ceará, entre 2017 e 2022, para o aperfeiçoamento do modelo GpR,

envolvendo inclusive os mecanismos de incentivos financeiros e não financeiros, produziram os resultados esperados e previstos no momento de sua proposição.

Entende-se que ainda existe um grande espaço para melhoria da efetividade das políticas públicas no Brasil, e não é diferente no estado do Ceará. O amadurecimento da gestão pública é um processo contínuo e deve ser sempre perseguido.

2. JUSTIFICATIVA

Benefícios sociais concretos, que se materializam principalmente com ampliação do acesso e a melhoria da qualidade dos serviços públicos, podem ser adicionados quando o poder público avalia e aperfeiçoa a gestão das políticas públicas.

Apesar dos avanços significativos nos indicadores socioeconômicos nos últimos anos, o Ceará ainda tem grandes desafios na prestação de serviços públicos para a melhoria das condições de vida da sua população. Não obstante, os recursos estão cada vez mais escassos e as demandas da população são urgentes. Por esse motivo, não existe outro caminho para o poder público senão o aperfeiçoamento da gestão para melhoria da eficiência e alcance da efetividade.

A GpR é um modelo de gestão que vem mostrando sua capacidade de produzir resultados no âmbito público. É um modelo que se mostrou exitoso no âmbito público em várias partes do mundo. No Brasil, a GpR está em processo de amadurecimento. Essa evolução só é possível dentro de um ciclo contínuo de avaliação e aperfeiçoamento, de modo a aprender com os erros e acertos, em expansões progressivas. É nesse contexto que se insere a realização de mais este ciclo de avaliação.

3. OBJETO

Prestação de serviços especializados de consultoria à Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG) do Governo do Estado do Ceará para avaliação do modelo de Gestão para Resultados (GpR) do Governo do Estado do Ceará vigentes no período de janeiro de 2017 a dezembro de 2022, doravante denominado de período de referência. A avaliação deve abranger as sete secretarias em que o processo de implantação do novo modelo de gestão para resultados ocorreu no 2º semestre de 2016, com início de operação em 2017. Quais sejam: Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS), Secretaria da Saúde (SESA), Secretaria da Educação (SEDUC), Secretaria dos Recursos Hídricos (SRH), Secretaria das Cidades (SCIDADES), Secretaria do Meio Ambiente (SEMA) e Secretaria da Infraestrutura (SEINFRA).

4. ATIVIDADES

Descreve-se, na sequência, as macro-atividades dos serviços a serem prestados:

4.1. Planejamento do Trabalho

Esta fase compreende a realização de reuniões para alinhamento inicial das expectativas das partes interessadas, mapeamento de insumos, riscos e atores relevantes e elaboração de plano de trabalho.

O plano de trabalho deve conter para cada etapa do trabalho, no mínimo: i) Detalhamento das atividades a serem desenvolvidas; (ii) Descrição da metodologia de trabalho; (iii) Definição da equipe a ser alocada; (iv) Composição da matriz de responsabilidades envolvendo Contratante e Contratada; (v) Definição dos mecanismos de gerenciamento, controle e comunicação; e (iv) Cronograma detalhado de execução das atividades.

Produto 1: Plano de trabalho detalhado das atividades.

4.2. Análise de Resultados e Entregas

Esta etapa compreende a análise da evolução dos indicadores de resultado e da capacidade de entrega das Secretarias que operam no novo modelo de Gestão para Resultados para o alcance dos objetivos estratégicos. Para tanto, deve-se observar a evolução dos indicadores no período anterior e posterior à vigência no novo modelo de Gestão para Resultados e os índices de execução dos projetos estratégicos no período de referência estabelecido na definição do objeto desta contratação.

A análise de resultados deve compreender a confrontação de indicadores de resultado final, estabelecidos no planejamento estratégico; indicadores intermediários ou de tendência, construídos com dados secundários ou registros administrativos das Secretarias (quando disponíveis); e indicadores de esforço.

Já a avaliação da capacidade de realização e de entrega das Secretarias deve ser analisada com base nas taxas de execução dos projetos estratégicos, comparando-se os cronogramas iniciais de planejamento das entregas com a sua conclusão efetiva.

A análise deverá demonstrar a existência, ou não, de evidências de aceleração dos resultados esperados e da capacidade de entrega das Secretarias no período de vigência da nova gestão para resultados implantada no Governo do Ceará.

Os resultados pactuados no âmbito da GpR para o alcance dos objetivos estratégicos estão definidos nos Acordos de Resultados, anualmente pactuados por cada uma das Secretarias. Os Acordos de Resultados serão disponibilizados à Contratada pela Contratante. Também serão disponibilizados à Contratada as bases de indicadores, as premissas utilizadas para definir as metas e os relatórios de monitoramento do período de referência de todas as sete secretarias envolvidas.

Produto 2: Relatório de análise dos resultados alcançados pelo Governo do Ceará no período de vigência do novo modelo de Gestão para Resultados.

4.3. Análise da Operação do Modelo de Gestão para Resultados

Esta etapa compreende a avaliação da execução do novo modelo de gestão em operação no período de referência. Deve-se identificar todos os elementos que compõem a Gestão para Resultados nesse período diferenciando os elementos pré-existentes daqueles implementados no novo modelo.

Deve-se analisar a evolução dos elementos pré-existentes. Suas características durante o período de referência devem ser confrontadas com as existentes no período imediatamente anterior à implantação do novo modelo. É importante destacar todos os aspectos que representem alterações significativas de aspectos pré-existentes durante o período de referência.

Em relação aos elementos implantados na nova Gestão para Resultados, deve-se avaliar se as características propostas foram preservadas durante todo o período de execução. É importante identificar os motivos de sucesso e insucesso das novas medidas nas diferentes Secretarias onde foram implantadas.

Esta avaliação deve abranger, no mínimo, quatro dimensões básicas da GpR: (i) Visão estratégica e escolha de prioridades; (ii) Monitoramento e avaliação sistemáticos; (iii) Gestão e desenvolvimento de pessoas; e (iv) Governança Orientada para Resultado.

O objetivo desta atividade é avaliar a presença e a qualidade da operação de cada fundamento, prática e medida estratégica da nova GpR, além dos instrumentos de incentivos financeiros e não financeiros, no Governo do Ceará em todas as Secretarias que ela foi remodelada até o período imediatamente anterior ao de referência.

Constituem-se material de referência e consulta para esta atividade os seguintes documentos que serão disponibilizados pela Contratante à Contratada logo após a assinatura do contrato.

- (a) Relatório consolidado de avaliação do modelo de GpR do Ceará;
- (b) Metodologia consolidada do modelo GpR, com e sem modelo de incentivos alinhado ao alcance dos objetivos estratégicos;
- (c) Relatório de requisitos ao desenvolvimento de ferramentas de suporte à aplicação do modelo de GpR e do modelo de incentivos; e
- (d) Relatório de implantação do modelo de GpR, com o respectivo modelo de incentivos.

Também serão disponibilizados como insumos para análise da Contratada, os relatórios de monitoramento e de avaliações intermediárias eventualmente realizadas diretamente ou contratadas pela Contratante até a data de assinatura do contrato.

Produto 3: Relatório contendo a avaliação dos elementos que compõe a Gestão para Resultado do Governo do Ceará no período de referência.

4.4. Análise de Percepção do Modelo de Gestão para Resultados

Esta etapa compreende a análise de aspectos da percepção, motivação e mobilização dos servidores públicos nas Secretarias onde se implantou o novo modelo de Gestão para Resultados.

Essa atividade deve envolver a aplicação de pesquisa de questionário e realização de entrevista em amostra significativa de servidores em pelo menos três níveis hierárquicos da administração pública estadual: alto escalão, nível gerencial e nível operacional. A análise deve comparar a percepções do novo modelo nesses três diferentes níveis hierárquicos.

Governador e Secretários de Estado representam o alta escalão. O nível gerencial é formado pelos gestores responsáveis pelos programas prioritários e pela operação do modelo de Gestão para Resultados. Já o nível operacional é composto por servidores responsáveis para tarefas relevantes para se alcançar os resultados esperados.

Produto 4: Relatório contendo análise da percepção dos servidores públicos em relação à nova Gestão para Resultados.

4.5. Consolidação da Avaliação da Gestão para Resultados

Esta última etapa compreende consolidação de todos os aspectos analisados nas atividades anteriores. A Contratada, com base nas análises anteriores, deve emitir parecer sobre a efetividade do novo modelo de Gestão para Resultados para o alcance dos objetivos estratégicos estabelecidos para o período de referência.

A Contratada deve, ainda, relacionar e descrever os fatores críticos de sucesso e de insucesso do novo modelo de GpR. Além disso, a Contratada deve elaborar um conjunto de recomendações para o aprimoramento do modelo.

Produto 5: Relatório final de avaliação do Gestão para Resultados no Governo do Estado Ceará no período de referência.

5. PRODUTOS

PRODUTO	DESCRIÇÃO SUCINTA	ATIVIDADES RELACIONADAS
Produto 1	Plano de Trabalho detalhado das atividades	Atividade 4.1
Produto 2	Relatório de análise dos resultados alcançados pelo Governo do Ceará no período de vigência do novo modelo de Gestão para Resultados.	Atividade 4.2
Produto 3	Relatório contendo a avaliação da operação da Gestão para Resultado do Governo do Ceará no período de referência.	Atividade 4.3
Produto 4	Relatório contendo análise da percepção dos servidores públicos em relação à nova Gestão para Resultados.	Atividade 4.4
Produto 5	Relatório final de avaliação do Gestão para Resultados no Governo do Estado Ceará no período de referência.	Atividades 4.2, 4.3, 4.4 e 4.5

6. PRAZO DE EXECUÇÃO

Os serviços descritos neste Termo de Referência deverão ser executados no prazo máximo de 12 (doze) semanas corridas, contadas a partir da data de assinatura do contrato, conforme estabelecido no cronograma apresentado no tópico 8.

7. EQUIPE TÉCNICA E QUALIFICAÇÕES REQUERIDAS

Apresenta-se, na sequência, uma indicação de composição de equipe de profissionais que deve executar as cinco atividades descritas nesse Termo de Referência. As atividades previstas deverão ser realizadas ao longo das 12 semanas do projeto, conforme plano de trabalho (Produto 1) elaborado pela Contratada e aprovado pela Contratante, pela seguinte equipe mínima:

Profissional	Formação	Experiência
1 (um) Consultor Sênior	Nível superior em qualquer área e doutorado também em qualquer área	Experiência de, no mínimo, 15 (quinze) anos em gestão pública e 10 (dez) anos em avaliação de projetos e políticas públicas
1 (um) Consultor Pleno	Nível superior em qualquer área e mestrado em qualquer área	Experiência de, no mínimo, 7 (sete) anos em análise de dados e indicadores socioeconômicos
1 (um) Consultor Pleno	Nível superior em qualquer área e mestrado em qualquer área	Experiência de, no mínimo, 7 (sete) anos na realização de pesquisa de percepção

A equipe mínima deverá ser composta três profissionais e cada um deverá ter individualmente as formação e experiência descritas acima. A experiência de um determinado profissional não poderá ser transferida para outro na composição da equipe mínima.

8. CRONOGRAMA

Sugere-se que as atividades sejam executadas de acordo com o cronograma proposto no quadro a seguir. O cronograma definitivo, bem como o seu detalhamento, será acordado entre Contratante e Contratada no plano de trabalho (Produto 1), estabelecido na atividade 4.1. No entanto, o prazo de execução não deverá ultrapassar 12 semanas.

ATIVIDADES	SEMANAS											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Elaboração de Plano de Trabalho	■											
Análise de Resultados		■	■	■	■							
Análise da Operação da Gestão para Resultados			■	■	■	■	■					
Análise da Percepção da Gestão para Resultados						■	■	■	■	■		
Consolidação da Avaliação da Gestão para Resultados										■	■	■

9. GESTÃO DA CONSULTORIA

A coordenação, supervisão e recepção dos produtos serão executadas pela Contratante por meio de equipe composta por membros da SEPLAG, prioritariamente, e técnicos de outros órgãos, nomeados por ato do Secretário do Planejamento e Gestão.

Uma vez recebidos, os produtos serão submetidos à análise da equipe técnica para críticas, recomendações e aprovação. Produtos devolvidos com recomendações, uma vez revisados e novamente submetidos estarão sujeitos a nova análise por parte da equipe técnica até que o mesmo seja considerado aprovado.

Para o melhor acompanhamento do desenvolvimento de todas as etapas do projeto e da entrega do(s) produto(s) a elas relacionado(s), deverão ocorrer reuniões com frequência de, no mínimo, uma vez por semana com a equipe técnica da SEPLAG, responsável pelo projeto.

10. ORÇAMENTO

O valor máximo estipulado para contratação se limita a R\$ xxx.xxx,00 (xxx mil, xxx reais), para o preço global da proposta comercial. O cronograma de pagamento será feito por produto, conforme estabelecido no quadro a seguir.

Produto	Descrição do Produto	Percentual do Produto no Valor Total	Valor do Produto (em R\$)
Produto 1	Plano de trabalho detalhado das atividades do projeto	5%	
Produto 2	Relatório de análise dos resultados alcançados pelo Governo do Ceará no período de vigência do novo modelo de Gestão para Resultados	20%	
Produto 3	Relatório contendo a avaliação da operação da Gestão para Resultados do Governo do Ceará no período de referência.	25%	
Produto 4	Relatório contendo análise da percepção dos servidores públicos em relação à nova Gestão para Resultados.	20%	
Produto 5	Relatório final de avaliação do Gestão para Resultados no Governo do Estado Ceará no período de referência	30%	

RESPONSÁVEL TÉCNICO:

Raimundo Avilton Meneses Júnior
Analista de Planejamento e Orçamento/Coordenador
Telefone: (85) 3101-3804
E-mail: avilton.junior@seplag.ce.gov.br

AUTORIZAÇÃO:

Hugo Santana de Figueirêdo Junior
Secretário do Planejamento e Gestão
Telefone: (85) 3101-4532 ou 3101-4520
E-mail: hugo.figueiredo@seplag.ce.gov.br



Macroplan®
Prospectiva, Estratégia & Gestão