

ANAIS

A CULTURA DE RESULTADOS E OS RESULTADOS DA CULTURA

Everton Cabral Maciel
(Secretaria do Planejamento e Gestão do Ceará)

Renata Cristina Duarte
(Secretaria do Planejamento e Gestão do Ceará)

Thiago Teixeira de Castro Piovan
(Secretaria do Planejamento e Gestão do Ceará)

Anna Caroline Botelho de Araújo
(Secretaria do Planejamento e Gestão do Ceará)

Resumo: A implementação do modelo de gestão orientado para resultados no Estado do Ceará possibilitou o compartilhamento de boas práticas, a priorização das iniciativas e o monitoramento e avaliação sistemáticas dos resultados viabilizados por meio dos órgãos públicos estaduais. Em 2018 foram pactuados compromissos entre secretários e governador do Estado, por meio do Acordo de Resultados, instrumento gerencial e setorial, que visa à mobilização de esforços para a tomada de decisão baseada em evidências. Para este estudo de natureza qualitativa, tipo estudo de caso, utilizou-se as técnicas de análise documental e de observação participante para avaliar a implementação do Acordo de Resultados na Secretaria Estadual da Cultura (Secult). Entre os resultados obtidos nesta análise destaca-se: fortalecimento da cultura de gestão para resultados, sobretudo, na mudança da ótica focada nos processos e insumos para uma atuação norteada pelos resultados e impactos de longo prazo; alinhamento entre os instrumentos de planejamento visando continuidade das políticas de forma integrada à metodologia de formulação do Acordo de Resultados; empoderamento dos gestores e técnicos da secretaria por meio de capacitações e do engajamento nos processos de planejamento; e transparência nas prioridades do governo e orçamento destinado conforme compromissos pactuados.

Palavras-chave: Gestão para resultados, Políticas públicas, Acordo de resultados, Monitoramento e Avaliação.

1INTRODUÇÃO

Este artigo trata sobre a implementação do modelo de Gestão para Resultados na administração estadual do Ceará, em especial a pactuação de compromissos entre a alta gestão governamental para o atendimento das demandas da população, sendo o Acordo de Resultados da Secretaria da Cultura (Secult) foco principal deste estudo. Para tanto discutiremos o contexto político e histórico que desencadeou a proposta do modelo, os processos de elaboração e validação da proposta, a experiência com

* A revisão gramatical, ortográfica, ABNT ou APA foi realizada pelos autores.

a elaboração e o monitoramento do Acordo de Resultados e os principais resultados alcançados.

Em 2003 a administração pública do Estado do Ceará, estabeleceu o ajuste fiscal no governo, devido a redução das receitas e a necessidade de manter a qualidade do atendimento as demandas da população (HOLANDA, PETTRINI E BARSOSA, 2006). Iniciando assim, um processo de discussão e implementação de um modelo de gestão que fosse orientado para a manutenção do equilíbrio fiscal e para os resultados das políticas públicas.

Neste contexto, foi implementado em 2004 o Comitê de Gestão para Resultados e Gestão Fiscal (COGERF), grupo formado pelos Secretários de Planejamento e Gestão (Seplag), Fazenda (Sefaz), Procuradoria Geral do Estado (PGE), Controladoria e Ouvidoria Geral (CGE) e Casa Civil, visando assessorar o governador na definição de diretrizes e medidas a serem seguidas pelos órgãos que integram a administração estadual. Já no ano de 2005 foi criada a matriz de resultados estratégicos e a sala de situação para acompanhamento dos indicadores do governo, ferramentas que traduziram naquele momento o esforço do governo para a institucionalização do modelo de gestão. Naquele ano a concepção que se tinha sobre a gestão para resultados foi pontuada por Rosa, Holanda e Maia Junior (2006, p. 38):

A GPR é um modelo em que o setor público passa adotar uma postura empreendedora, voltada para o cidadão como cliente e buscando padrões ótimos de eficiência, eficácia e efetividade, com ética e transparência. É uma gestão que busca reduzir custos para a sociedade e compromete o Estado com a satisfação dos cidadãos. É um modelo em que o governo é um meio e não um fim em si mesmo.

Entre os anos de 2006 e 2011, destaca-se ainda a definição da carteira de projetos prioritários, o painel de controle dos resultados do governo e por fim, o Sistema de Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários (MAPP), ferramentas que contribuíam para o monitoramento da execução física e financeira dos projetos. Entre 2012 e 2015, o modelo de gestão manteve o monitoramento de projetos, com limitações na definição de agendas de longo prazo e nas mensurações dos resultados e impactos das políticas públicas, descaracterizando a proposta inicial de 2003 que tinha como foco os resultados estratégicos do governo. Conforme destacado por Rosa, Holanda e Maia Junior (2006, p. 38):

Assim, nesse novo modelo, a ênfase desloca-se dos aspectos operacionais da gestão de projetos e seus resultados imediatos para uma ótica mais abrangente, incorporando os impactos das ações governamentais sobre a vida da população e o processo de desenvolvimento. É um modelo que se diferencia da gestão pública tradicional, que é mais voltada para o controle interno e para a conformidade dos custos orçados, onde a burocracia é um fim em si mesma e o governo é lento e ineficiente.

Em 2016, a Coordenadoria de Planejamento, Orçamento e Gestão da Secretaria de Planejamento e Gestão do Ceará (Seplag), em parceria com a consultoria Macroplan, identificou a necessidade da retomada da visão estratégica de longo prazo e de fortalecimento da gestão orientada para resultados. Neste contexto, encontrou-se um cenário de fragilidades na implementação do modelo de gestão até então adotado, além da necessidade de investimento e melhoria nos indicadores das políticas públicas, não apenas nas áreas mais demandadas pela população a exemplo da segurança pública, saúde e educação, mas também, nas políticas que contribuem

para os resultados das demais áreas, a exemplo da cultura.

Neste contexto optou-se por avaliar o modelo de gestão vigente em 2016 de modo a identificar os entraves para que o mesmo se tornasse de fato orientado para resultados, dispondo de estrutura de governança baseada em evidências e regularidade no processo decisório. Destaca-se a seguir as principais fragilidades do modelo de gestão vigente no ano de 2016, com impactos na orientação e reorientação das políticas públicas estaduais: carência de visão prospectiva de longo prazo que antecipe respostas aos desafios e expectativas da população cearense; Incipiente desdobramento das diretrizes estratégicas do governo nas ações táticas e operacionais; ausência de metas para os resultados no PPA 2016-2019; deficiência no planejamento e avaliação prévias nos investimentos públicos; fragmentação da carteira de projetos, com dispersão de esforços e perda de eficácia; reuniões do colegiado de gestão governamental pouco resolutivas e referenciadas pelas execuções dos projetos sem análise sobre as contribuições para os resultados; pouca efetividade do monitoramento de projetos com foco excessivo na perspectiva financeira com baixa orientação para resultados; centralização decisória, sobrecarga do núcleo estratégico do Governo e baixo empoderamento de gestores; insuficiente grau de integração intersetorial, com sobreposição de ações e perda de sinergia; insuficiente comunicação e engajamento efetivo da sociedade na formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas; baixo grau de associação dos modelos de incentivo em funcionamento no Governo à meritocracia;

Considerando esta análise chegou-se a conclusão da necessidade de qualificação do modelo de gestão vigente de modo a identificar não apenas o alcance ou não dos resultados, mas principalmente conhecer as causas do não alcance das metas, bem como, entender em que medida as iniciativas em execução contribuem para os resultados pretendidos. Este cenário trouxe para a Seplag o desafio de fortalecer o modelo de gestão com a criação de um sistema abrangente de monitoramento e avaliação de modo que os resultados e os esforços fossem mensurados, contribuindo para a tomada de decisão baseada em evidências, a priorização dos recursos públicos e a transparência no serviço público. Logo, aproxima-se das referências de Martins e Marini (2010, p. 81), quando afirmam que “gerir resultados significa defini-los (a partir de um planejamento abrangente), alcançá-los (mediante processos claros de implementação), monitorá-los e avaliá-los (a partir de controles, acompanhamentos e ajustes decorrentes)”.

Institucionalizado por meio do Decreto 32.216, de 8 de maio de 2017, o modelo de gestão para resultados modela a estrutura de governança, conectando os processos de planejamento e monitoramento com a pactuação de compromissos anual, efetivados por meio do Acordo de Resultados, um instrumento gerencial que alinha os esforços à estratégia governamental, ou seja, articula uma cadeia lógica entre os insumos disponibilizados para a execução das iniciativas, que por sua vez, produzem entregas que contribuem para o alcance dos resultados planejados. Nesta perspectiva, o pacto entre governador e alta gestão das Secretarias de Estado, deve estimular a tomada de decisão baseada em evidências, promover a transparência e ainda contribuir para o alcance dos resultados para a população.

O Acordo de Resultados é um contrato firmado entre o governador e o secretário de cada pasta, assinado com a interveniência das Secretarias do Planejamento e Gestão e da Fazenda, que contratualiza os principais compromissos setoriais, contendo os desafios, indicadores, metas, projetos e entregas previstas para o ano corrente. O

Acordo visa a consecução no curto prazo das estratégias estabelecidas no Plano Estratégico de Desenvolvimento de Longo Prazo e nas Agendas Estratégicas Setoriais, além de obedecer às diretrizes estabelecidas no Plano Plurianual vigente. Uma vez definido o acordo, se inicia o processo de monitoramento das ações que culmina na avaliação do desempenho da Secretaria ao final do período.

Coordenado corporativamente pela Seplag, a proposição do modelo de gestão para resultados iniciado no ano de 2016, veio de um longo processo de discussão com as equipes dos órgãos estaduais, além de preparação e mobilização de diversos atores até que em julho de 2017 foram assinados os primeiros Acordos de Resultados nas cinco secretarias piloto: Secretaria da Educação (Seduc), Secretaria da Infraestrutura (Seinfra), Secretaria da Saúde (Sesa), Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS) e Secretaria dos Recursos Hídricos (SRH). Em 2018, ampliou-se para 16 secretarias com compromissos pactuados para o ano, entre estas a Secretaria da Cultura (Secult).

A Secretaria da Cultura do Estado do Ceará (Secult) é a pasta estadual de cultura mais antiga do Brasil. Criada pela Lei nº 8.541, de 9 de agosto de 1966, se desmembrou da Secretaria de Educação, pelo então governador do Estado, Virgílio Távora. A mesma tem como missão executar, superintender e coordenar as atividades de proteção do patrimônio cultural do Ceará, difusão da cultura e aprimoramento cultural do povo cearense. Compete também à Secult auxiliar o governador na formulação da política cultural do Estado; incentivar e estimular a pesquisa em artes e cultura; apoiar a criação, a expansão e o fortalecimento das estruturas da sociedade civil voltadas para a criação, produção e difusão cultural e artística; deliberar sobre tombamento de bens móveis e imóveis de reconhecido valor histórico, artístico e cultural para o Estado do Ceará; e cooperar na defesa e conservação do Patrimônio Cultural Histórico, Arqueológico, Paisagístico, Artístico e Documental, material e imaterial do Estado. Ao longo de mais de 50 anos de história, a Secult tem sido pioneira em diversas ações que inspiraram outros Estados e até mesmo o Ministério da Cultura do Brasil. Entre essas ações estão o Projeto Agentes de Leitura do Ceará, a Lei dos Tesouros Vivos do Estado e a aprovação do Plano Estadual de Cultura Infância.

O Acordo de Resultados da Secult, elaborado e monitorado em 2018, nos traz elementos novos para discussão sobre a gestão pública, bem como, questionamentos sobre os limites e as possibilidades da pactuação de compromissos para o alcance dos resultados das políticas públicas, portanto, temos como objetivo avaliar o processo de pactuação de compromissos, que dispõe de um modelo lógico que declara desafios a serem superados, metas de indicadores de resultados a serem alcançados, iniciativas e entregas a serem priorizadas e recursos financeiros a serem disponibilizados, para o alcance da disseminação da cultura de gestão para resultados, e por sua vez, para o alcance dos resultados da política cultural.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Cultura é uma palavra polissêmica e as múltiplas interpretações que comporta a tornam uma das três palavras mais complexas da língua inglesa (EAGLETON, 2003, p.11) e não há motivos para sustentarmos que o mesmo não ocorra para o português. Uma breve consulta ao dicionário nos remete a significados ligados desde a ideia de requinte e erudição, até conceituações antropológicas que a definem enquanto

padrões de comportamento, conhecimentos, crenças e costumes, socialmente adquiridos e transmitidos. Isso sem mencionarmos os significados mais diretamente conectados às suas raízes etimológicas, que denotam o cultivo da terra e de animais. Ademais, tal como fizemos no presente estudo, inúmeros adjetivos são comumente adicionados a ela, gerando uma infinidade de novas conceituações, como cultura popular, cultura digital ou economia da cultura. Dado esse cenário, se faz necessária uma breve introdução acerca dos conceitos que utilizaremos ao longo deste artigo, a fim de alinhar com o leitor qual nosso propósito ao empregá-los. Afinal, o que queremos dizer com cultura de resultados e resultados da cultura?

Grosso modo, o termo cultura de resultados denota a existência de uma cultura organizacional, cujo planejamento, os processos e as relações intra e interinstitucionais estão orientadas para a consecução dos resultados finalísticos da instituição. Desse modo, o conceito é construído sob dois pilares, as noções de cultura organizacional e de orientação para resultados. A cultura organizacional de uma instituição pode ser compreendida como o conjunto de regramentos, explícitos e implícitos, que são compartilhados por seus membros. Segundo Newstrom (2008), esse complexo sistema de relações de leis, costumes e valores que norteia o comportamento organizacional deriva da interação entre o conjunto de protocolos e normas adotado institucionalmente e os princípios morais, éticos e culturais trazidos por seus colaboradores.

Nesse sentido, a cultura organizacional engendra o desenvolvimento não apenas de relações e práticas objetivas, como também de aspectos subjetivos do comportamento e das percepções compartilhadas pelo grupo. Para ilustrar essa ideia Chiavenato (2004) utiliza a metáfora do iceberg, na qual a parte visível, que representa os aspectos explícitos da organização, corresponde apenas a sua ponta, enquanto a parte submersa contém o maior substrato, onde se localizam “as decorrências e aspectos psicológicos e sociológicos da cultura” (CHIAVENATO, 2004, p. 122).

Por outro lado, em linhas gerais, a orientação para resultados denota a essência de um modelo de organização (REZENDE, 1998) que desloca o foco dos insumos e dos processos para os resultados, norteando a atuação da instituição de acordo com os impactos de longo prazo almejados. No âmbito da administração pública, o conceito surge durante as décadas de 1980 e 1990 como parte constituinte do movimento que ficou conhecido como Nova Gestão Pública (NGP). Ainda que a NGP não tenha apresentado uma expressão uníssona, compreendendo diversas correntes ao redor do mundo, a premissa da orientação para resultados (ou suas variantes: para o cidadão ou para o cliente do serviço público) se faz presente em sua ampla maioria. Conforme apresentado do diagrama a seguir, trata-se de levar em conta, para além da eficiência e da eficácia, a efetividade das ações públicas executadas.



Diagrama 1 – Cadeia de valor da Gestão orientada para Resultados
 Fonte: TCU (2010)

Contudo, o modelo da NGP apresentou diversas limitações. Sua premissa consistia na ideia de levar técnicas de gestão adotadas na iniciativa privada para a administração pública, que passaria a atuar segundo um enfoque empresarial orientado para o mercado e para a “concorrência administrativa” (BRESSER PEREIRA 2001). Para tal, os entusiastas da NGP apregoavam a criação de unidades descentralizadas dotadas de significativa autonomia, que gozassem da flexibilidade de gestão típica das organizações privadas. Esse desenho permitiria uma gestão mais ágil, ao passo que o estímulo aos aspectos competitivos a tornaria mais eficaz, eficiente e efetiva.

O resultado, no entanto, foi a consolidação de uma estrutura de governo opaca e fragmentada, uma vez que, na prática, as formas de controle social se mostraram insuficientes e o direcionamento e articulação das unidades administrativas pelo núcleo estratégico do governo deficitários. Perdeu-se em larga medida a perspectiva integrada dos problemas e das políticas do setor público, enquanto se sobrevalorizou os preceitos e padrões empresariais e de mercado, em detrimento da ética, da transparência e da maximização dos valores públicos. (PAES DE PAULA, 2005)

Conforme as tecnologias de informação e comunicação se difundiam, se tornava cada vez mais evidente a necessidade de ações coordenadas por parte do Estado para fazer frente à complexidade e as incertezas da sociedade interconectada que emergia na aurora do século XXI. A fragmentação da estrutura e do planejamento da administração pública que se verificou em alguns países, decorrentes da aplicação da NGP, provocaram a perda de coordenação e controle do Estado sobre a execução e os resultados das políticas públicas, evidenciando a incapacidade das múltiplas unidades autônomas isoladamente formularem e implantarem tais políticas (GUIMARÃES; JÚNIOR e NEVES, 2017). Em resposta à essas questões, começou a surgir a partir do final da década de 1990 um novo paradigma para a administração pública.

Em vários países começou a ganhar espaço a percepção de que a articulação e a colaboração entre as entidades públicas, e destas com a sociedade civil, era fundamental para a execução de políticas públicas de impacto. Nascia assim o movimento que pode ser genericamente nomeado de Governança Pública. Tal como

a NGP, ele também possui diversas correntes que em sua larga maioria adotam como premissa central a propagação de uma atuação da administração pública integrada, convergente, colaborativa e atenta às demandas e desafios trazidos pela sociedade. Sem abandonar a importância das estruturas e dos processos das organizações, nem as preocupações com o atingimento dos resultados, o modelo da Governança Pública subordina tais questões organizacionais à necessidade de uma abordagem integral dos problemas sociais complexos, com base na articulação e colaboração entre os atores envolvidos.

O modelo de Gestão para Resultados (GpR) adotado pelo Estado do Ceará bebe destas fontes. Ele emprega instrumentos de planejamento estratégico e monitoramento sistemático, estimula a flexibilidade administrativa e busca consolidar instâncias de governança que possam otimizar a articulação entre os entes do poder público. Desse modo, sua estrutura se fundamenta em sete princípios, a saber: foco em públicos-alvo claros e inequívocos; forte orientação para resultados, em uma perspectiva de longo prazo; flexibilidade e agilidade administrativa; valorização e comprometimento profissional com resultados; governança pública integrada, convergente e colaborativa; participação e controle social no governo; e sustentabilidade fiscal e financeira. Esses princípios são postos em prática mediante quatro dimensões operacionais, são elas: visão estratégica e escolha de prioridades; monitoramento e avaliação sistemáticos; gestão e desenvolvimento de pessoas; e governança orientada para resultados.

Por fim, chegamos ao segundo conceito que orienta este estudo, a ideia de resultados da Cultura. A palavra cultura, nesse contexto, denota a pasta que coordena a política cultural do Estado do Ceará. Desde a entrada do Estado brasileiro no campo da cultura, durante a década de 1930 (CALABRE, 2009), a compreensão acerca dos seus limites e objetivos já sofreu diversas modificações. Da missão de educar as massas incultas elevando o patamar civilizatório do país, encontrada nas décadas de 1930 e 1940, a política cultural passou a se relacionar com a promoção da segurança nacional durante, sobretudo, a primeira década da ditadura civil-militar, entre os anos de 1960 a meados de 1970 (ORTIZ, 2001). A década de 1980 compreendeu um período de grande enfoque na participação popular, ao passo que nos anos 1990 a cultura passou a ser fomentada pelo governo a partir de uma ótica mercadológica, enquanto “um bom negócio”. Desse modo, a história das políticas públicas para a cultura no Brasil conheceu inúmeros paradigmas.

Atualmente, com o predomínio daquilo que nomeamos de sociedade do conhecimento, a cultura ocupa uma posição de centralidade (HALL, 1997), perpassando diversos aspectos da vida social. Dado esse cenário, a política cultural na contemporaneidade vem sendo pensada a partir da noção de tridimensionalidade da cultura, que abarca seus aspectos simbólicos, econômicos e do cidadão. A dimensão simbólica da cultura sintetiza a necessidade dos seres humanos de se expressar por meio dos signos que conferem sentido às suas ações. Ela comporta “as infinitas possibilidades de criação expressas nas práticas sociais, nos modos de vida e nas visões do mundo.” (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2010, p.8) A dimensão econômica compreende a potencialidade da cultura como vetor de desenvolvimento econômico, enquanto fonte geradora de trabalho e renda. A chamada economia da cultura engloba desde as pequenas economias, como a venda de artesanatos em pequenas localidades, até as chamadas indústrias culturais, como as grandes produções cinematográficas ou os mega festivais. Por último, a dimensão cidadã

consiste na percepção da importância do acesso à cultura para a qualidade de vida e a autoestima dos indivíduos, bem como no seu reconhecimento enquanto direito assegurado constitucionalmente.

Nesse sentido, o Estado cearense por meio da sua política cultural vem buscando atuar nessas três dimensões, de modo a fomentar o desenvolvimento cultural do estado na sua totalidade. No presente estudo analisaremos, a partir do Acordo de Resultados firmado no ano de 2018, o processo de pactuação de compromissos e os resultados apresentados pela Secult.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Compreendendo a intencionalidade dos processos de trabalho, ou seja, sua prévia ideação pelo sujeito (planejamento), considera-se “a avaliação como elemento intrínseco ao processo de trabalho, estando relacionada com o conhecimento objetivo da realidade e com a escolha entre as alternativas envolvidas, auxiliando a projetar e a monitorar os resultados previamente ideados” (ZANARDINI, 2011, p. 108). Logo, as avaliações dos processos de execução das ações planejadas e de seus resultados devem se tornar uma rotina na gestão pública, sendo necessário à escolha dos métodos adequados.

Dentre os autores tradicionais da avaliação, destacamos Holanda (2006), Cohen e Franco (1998) Aguilar e Ander-Egg (1994) Ala-Harja e Helgason (2000), uma vez que demarcam as possibilidades desta pesquisa, separando os campos de análise em tipos e modelos, e ainda estabelecendo técnicas para avaliar de acordo com as necessidades de conhecer do avaliador. Por sua vez, de acordo com os modelos apresentados a avaliação é conceitualmente compreendida enquanto possibilidade de julgar e aferir valor, baseada num objetivo específico, custos previstos e limitados, e ainda, com a proposta de resolver um “problema social”. Segundo Holanda (2006, p. 79):

Avaliar é julgar, estimar, medir, classificar, ponderar, aferir, ou analisar criticamente o mérito, o valor, a importância, a relevância, a utilidade ou a prioridade de um projeto de investimento ou de um programa social, geralmente financiado com recursos públicos e voltados para resolver um determinado problema econômico ou social. Por essa razão – e como será detalhado mais adiante – aquilo que chamamos avaliação é geralmente caracterizado, na literatura especializada, como avaliação de programas.

Em Cohen e Franco (1998, p. 77), “a avaliação é uma atividade que tem como objetivo maximizar a eficácia dos programas na obtenção de seus fins e a eficácia na alocação de recursos para a consecução dos mesmos”. Encontramos neste conceito, uma avaliação preocupada com resultados práticos, ou seja, o atendimento aos objetivos pré-definidos, constituindo uma relação causa-efeito. Os autores destacam a avaliação numa perspectiva de comparação, por um lado, “a pretensão de comparar um padrão almejado (imagem-objeto em direção ao qual se orienta a ação) com a realidade (a medida potencial na qual esta vai ser modificada, ou o que realmente ocorreu como consequência da atividade apreendida) e, por outro lado, a preocupação em alcançar eficazmente os objetivos propostos” (COHEN; FRANCO, 1998, p. 73).

Segundo Aguilar e Ander-Egg (1994) a avaliação refere-se a análise de processos ou resultados de uma atividade, que tem como objetivo contemplar a

atividade a ser avaliada, a partir dos processos de formulação e desenvolvimento da política, das ações implementadas, ou dos resultados alcançados.

O presente estudo é de natureza qualitativa, tipo estudo de caso, por se caracterizar uma análise detalhada de um ambiente ou uma situação (GODOY, 1995), sendo utilizado as técnicas de observação participante e análise documental. Logo, concordamos com Richardson (2010, p. 80) quando afirma:

Os estudos que empregam uma metodologia qualitativa podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais, contribuir no processo de mudança de determinado grupo e possibilitar em maior nível de profundidade, o entendimento das particularidades dos comportamentos dos indivíduos.

A observação participante “é uma abordagem utilizada quando o investigador está interessado na dinâmica de um grupo no seu meio natural, e não simplesmente na recolha de respostas individuais às questões” (MÔNICO; ALFERES; CASTRO; PARREIRA, 2017, p. 724). As observações participantes aconteceram durante o processo de elaboração e monitoramento dos Acordos de Resultados, a saber: reuniões com a alta gestão e com técnicos para definição dos desafios, oficinas para seleção e proposição de indicadores, iniciativas, entregas e metas a serem pactuadas, reuniões de monitoramento, entre outras atividades desenvolvidas no período de 2018 e primeiro trimestre de 2019, quando foi realizado o balanço do Acordo de Resultados de 2018 e o início da pactuação do ano vigente.

Segundo Richardson (2010, p. 230), “a análise documental consiste em uma série de operações que visam estudar e analisar um ou vários documentos para descobrir as circunstâncias sociais e econômicas com as quais podem estar relacionados”. O estudo documental, ou seja, as informações oficiais sobre o Acordo de Resultados foram coletadas dos relatórios de monitoramento da Célula de Gestão para Resultados da Seplag.

Os resultados apresentados a seguir estão focados nas etapas de elaboração e de monitoramento do Acordo de Resultados da Secult de 2018, buscando uma conexão com o modelo de gestão para resultados proposto pela Seplag e regulamentado pelo governo.

4 RESULTADOS

O processo de elaboração do Acordo de Resultados da Secult (CEARÁ, 2018) envolve a pactuação de compromissos e metas entre governador e secretaria, tornando transparente as prioridades da gestão e a alocação dos recursos para a política cultural no ano de vigência do pacto. Na perspectiva de unir esforços para o alcance dos resultados e fortalecer os instrumentos de planejamento, foi desenvolvido o alinhamento das visões estratégicas de estado e governo, por meio do plano de longo prazo - Ceará 2050 (CEARÁ, 2018), Plano Plurianual - PPA 2016-2019 (CEARÁ, 2015) e do Plano Estadual da Cultura (CEARÁ, 2016) e ainda, com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU - Agenda 2030, para a definição de prioridades.

No PPA 2016-2019, a Secult tem suas ações finalísticas inseridas no eixo do Ceará do Conhecimento que visa construir os alicerces para uma sociedade esclarecida e inovadora, nos quais se sustentam os pilares de uma economia mais

avançada, em uma estratégia de estímulo a um salto de qualidade no perfil socioeconômico do Ceará. Neste instrumento não há indicadores de eixo relacionado a cultura, contudo há um tema exclusivo para esta política, cujo resultado temático é cultura cearense valorizada em sua transversalidade e diversidade. Este tema apresenta 4 indicadores: índice de acesso a bens e serviços culturais; percentual de municípios fomentados pelo Sistema Estadual de Cultura para implantação dos seus sistemas municipais; percentual de pessoas beneficiadas com formação em Arte e Cultura; e percentual de municípios apoiados com projetos apoiados pelo Sistema Estadual de Cultura.

Durante a elaboração do Acordo de Resultados da Secult de 2018 (CEARÁ, 2018) foi constatada a necessidade de aprimoramento do método de cálculo dos indicadores disponíveis no PPA, para que realmente possibilitassem a mensuração da evolução da política cultural do Estado do Ceará e conseguissem ser incorporados também na pactuação de compromissos. Por outro lado o Acordo de Resultados conseguiu agregar algumas propostas do Plano Estadual da Cultura, inclusive com o levantamento de demanda da população.

As prioridades para o Acordo de Resultados de 2018 foram sistematizadas no documento por meio dos desafios, indicadores, iniciativas, entregas e metas. A etapa de elaboração deste documento consistiu num processo educativo, uma vez que, os gestores e executores das políticas setoriais passaram por um processo de adaptação e reconhecimento do pensar estratégico orientado para resultados em detrimento da lógica da execução das ações, sem alinhamento estratégico e sem definição clara de prioridades. Portanto, ao propor uma mudança na cultura de gestão o modelo inverte a lógica do planejamento da política pública, de modo que pensando inicialmente nos resultados que se deseja alcançar e nos desafios que devem ser superados para o atendimento das necessidades da população são priorizados e alocados os esforços nas iniciativas e entregas que contribuem diretamente para o alcance dos resultados.

Os objetos pactuados no Acordo de Resultados foram monitorados durante o ano pela equipe da Seplag, que junto com os gestores da Secult analisaram e encaminharam as questões que trariam impactos para os resultados acordados, levando os problemas não solucionados internamente para o Grupo Técnico de Gestão para Resultados (GTR), que assessora o Comitê de Gestão para Resultados e Gestão Fiscal (COGERF) em assuntos relacionados ao desempenho de programas, a gestão institucional e ao cumprimento de metas e resultados governamentais. Nestes termos, destacamos que o modelo de governança orientado para resultados compreende uma estrutura para o desenvolvimento da inteligência governamental de modo a reorientar a políticas pública e gerir os gargalos. Numa estrutura que envolve a participação do governador, da alta gestão das Secretarias, dos dirigentes dos órgãos e outras instâncias de poder (GTR e COGERF), o monitoramento proativo dos indicadores e das entregas subsidiam a tomada de decisão em todos os níveis da gestão, perpassando a cultura dos órgãos estaduais e conectando os resultados com as entregas pactuadas. Seque a estrutura visual de governança do Acordo de Resultados:

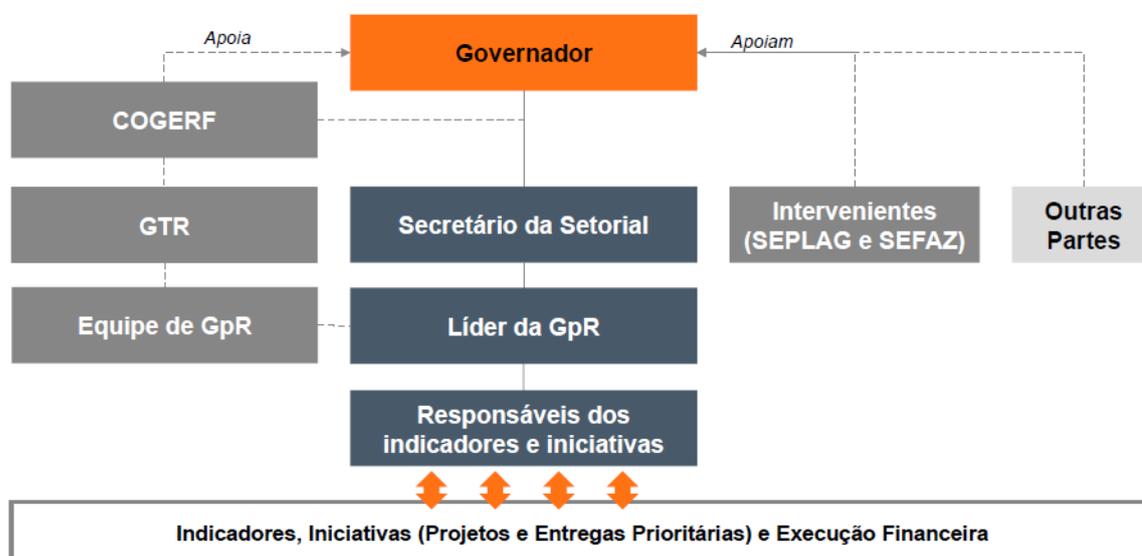


Diagrama 2 – Governança do Acordo de Resultados

Em 2018, primeiro ano de pactuação da Secult, o processo elaboração e assinatura dos Acordos de Resultados conseguiu promover discussões sobre os resultados da política e os meios que a secretaria dispõe para mensurar o alcance dos resultados. Foi possível ainda realizar o monitoramento mensal dos indicadores e das entregas pactuadas, facilitando o engajamento dos profissionais das áreas finalísticas e a produção de insumos para a tomada de decisão dos gestores. Na perspectiva de disseminar a cultura de gestão orientada para resultados, com ampliação da participação e da comunicação setorial e intersetorial, o modelo possibilitou o desenvolvimento de lideranças comprometidas com pensar estratégico.

Destaca-se a realização de capacitações específicas sobre o modelo de Gestão para Resultados, em especial o monitoramento dos Acordos de Resultados, para as coordenadorias finalísticas e os equipamentos culturais. Na ocasião foram discutidos sobre os benefícios da tomada de decisão baseada em informações qualificadas e confiáveis, bem como, definido o modelo de coleta de dados e acompanhamento de indicadores, com uso de planilha online.

O envolvimento dos gestores e técnicos que atuam na secretaria e nos equipamentos culturais nas atividades de monitoramento contribuiu para o aprimoramento e qualidade dos dados que resultou na obtenção de informações mais representativas e confiáveis dos indicadores. Entre as principais questões apresentadas pelos gestores das coordenadorias e dos equipamentos culturais destacamos: a necessidade de ampliar a participação no planejamento e nas discussões estratégicas; importância da escuta aos equipamentos para lançamentos dos editais; e a ampliação das agendas com a gestão superior. Para tanto, compreende-se imprescindível a participação dos profissionais da Secult no processo de planejamento, em especial na definição das iniciativas e entregas que devem impactar nos resultados.

Segue no diagrama o ciclo de aprendizagem organizacional com a

implementação do modelo de gestão para resultados.



Diagrama 3 – Ciclo de aprendizagem do Monitoramento do Acordo de Resultados

Considerando ainda a dimensão gestão e desenvolvimento de pessoas e suas contribuições para o processo de implementação do modelo de gestão para resultados, destacamos que a Secult é uma das secretarias contempladas pelo Decreto N° 38.877/2018 que regulamenta a avaliação de desempenho institucional e individual, bem como, o pagamento de gratificações aos servidores, vinculando diretamente ao alcance das metas pactuadas no Acordo de Resultados.

O Acordo de Resultados de 2018 da Secult (CEARÁ, 2018), contemplou 3 desafios, seis indicadores de resultados e 15 entregas. Para cada desafio foram vinculadas iniciativas com entregas que, de acordo com a análise da gestão, contribuíam para o alcance dos resultados, sendo mensuradas pelos indicadores. As metas dos indicadores e das entregas foram monitoradas durante o ano de modo a possibilitar a verificação do efeito no resultado. Nestes termos, segue o resultado do balanço realizado pela Seplag, no início de 2019:

Desafio 1: Ampliar a Democratização da Produção e do Acesso a Cultura em suas diversas linguagens artísticas e demais segmentos, fomentando a economia criativa em todo o território do estado.

- Número de Acesso a bens e serviço culturais – meta não foi atingida, mas apresentou um bom desempenho com 81,99% (1.942.989 acessos);
- Percentual de municípios beneficiados com projetos e/ou equipamentos culturais - meta não foi atingida, mas apresentou um bom desempenho com 91,82% do programado;
- Número de profissionais da cultura inseridos na programação cultural do Estado – meta superada com 115,29% (71.373 profissionais).

Desafio 2: Articular as políticas de cultura e educação com vistas a garantir uma formação cultural e cidadã atrelada à educação formal e não formal.

- Número de acessos de estudantes a ações/programas dos equipamentos culturais da Secult pela rede de ensino - meta superada com 405,47% (71.768 acessos de estudantes da rede pública);
- Número de projetos de formação em arte e cultura apoiados pela Secult - meta superada com 303,50% (607 projetos apoiados).

Desafio 3: Qualificar a política de salvaguarda e difundir o patrimônio cultural material e imaterial

- Índice de bens culturais do Estado – não foi possível medir no ano de 2018, pois o método escolhido apresentava resultados equivocados.

Cabe ressaltar que das 15 entregas pactuadas no Acordo de Resultados, 11 tiveram resultados positivos, com destaque para a dificuldade na entrega das obras, acrescido da dificuldade de acompanhamento da execução física das mesmas. Embora não tenha sido possível mensurar o indicador proposto para o desafio 3, as entregas foram monitoradas considerando suas metas. No entanto, pontuamos que algumas iniciativas não refletiram necessariamente em bom desempenho dos indicadores, ou seja, não foi possível saber a relação direta das entregas com os resultados alcançados.

Considerando a experiência de planejamento e monitoramento de 2018, o Acordo de Resultados de 2019 foi pactuado em conjunto com a elaboração do Planejamento Estratégico Organizacional, ambos conectados com os resultados prioritários estabelecidos no Plano Estadual da Cultura, ou seja, alinhou-se a missão, os projetos e processos da Secult com os resultados estratégicos da política cultural.

5 CONCLUSÕES

Ao expandir a visão da administração pública com foco em resultados, que traduzem os anseios da população atrelados a uma governança participativa, busca-se uma atuação fundamentada em uma base técnica que prioriza, monitora e avalia, de modo a mobilizar esforços para o alcance das metas pactuadas. Nesta perspectiva evitam-se as decisões tomadas a partir dos insumos disponíveis ou das vontades particulares e avança na busca constante de evidências para reorientar as políticas públicas e promover mudanças efetivas para a população cearense. Para tanto, a iniciativa requer um trabalho de mudança na cultura organizacional e de alinhamento da política cultural ao modelo de gestão para resultados. Esta inovação no setor público possibilita uma variedade de frentes de atuação visando alcançar os meios para impactar a vida da população de forma efetiva.

Embora tenhamos apontado algumas fragilidades no processo de implementação do modelo de gestão pra resultados, cabe destacar as seguintes inovações e melhorias que tangenciam a pactuação de compromissos na Secult:

- Alinhamento entre os instrumentos de planejamento visando continuidade das políticas de forma integrada à metodologia de formulação do Acordo de Resultados;
- Tomadas de decisão baseadas em monitoramento sistemático e

fortalecidas por um Grupo Técnico de Gestão para Resultados (GTR) que proporciona celeridade aos processos;

- Empoderamento dos gestores e técnicos da secretaria por meio de capacitações e do engajamento nos processos de planejamento;
- Transparência nas prioridades do governo e orçamento priorizado conforme compromissos pactuados;
- Estímulo pessoal, por meio da vinculação das gratificações por desempenho dos servidores às metas de resultados pactuadas no Acordo de Resultados;
- Área de planejamento da secretaria com atribuições de gestão setorial do modelo de gestão para resultados e estrutura organizacional de acordo com o padrão estadual;

Considera-se, portanto, que a Secult buscou de diversas maneiras abarcar a totalidade da implementação do modelo de gestão para resultados, trabalhando em parceria com a Seplag para o desenvolvimento institucional e alcance dos resultados pactuados. Isso fez com que em 2019 ao iniciar um novo estágio de pactuação de compromissos, o cenário para a política cultural é positivo e instigante, com novos desafios que serão superados com a visão de que os resultados devem chegar a população cearense.

REFERENCIAS

AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. **Avaliação de serviços e programas sociais**. Petrópolis: Vozes, 1994.

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção as melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 51, n. 4, p.5-60, out/dez. 2000.

BRESSER PEREIRA, L. C., Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, Paulo; WILHEIM, Jorge; SACHS, Ignacy (Organizadores). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Cia das Letras, 2001, p. 222-259.

CALABRE, L. **Políticas culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

CEARÁ. **Acordo de Resultados da Secretaria da Cultura do Ceará**. Fortaleza, 2018. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-gestao-para-resultados/acordos-de-resultados/>

CEARÁ, **Lei do Plano Plurianual 2016-2019** - Nº 15.929, de 29 de dezembro de 2015. Volume I, II e Anexos. Fortaleza, 2015. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-plano-plurianual/ppa-2016-2019/>

CEARÁ. Secretaria da Cultura. **Plano Estadual da Cultura do Ceará** - Lei 16.026 de 01.06.2016. Fortaleza, 2016. Disponível em: <https://www.secult.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/43/2018/10/plano-estadual-de-cultura-secult-ce.pdf>

CEARÁ. Visão de Futuro do Estado do Ceará. **Plataforma Ceará 2050**. Fortaleza, 2018. Disponível em: <http://www.ceara2050.ce.gov.br/artigos-e-publicacoes/categorias/73/visao-de-futuro-e-objetivos-estrategicos>

CHIAVENATO, Idalberto. **Comportamento organizacional**: a dinâmica do sucesso das organizações. São Paulo: Thomson, 2004.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

EAGLETON, Terry. **A ideia de cultura**. Mafra: Rolo & Filhos Artes Gráficas, 2003.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa Qualitativa: tipos fundamentais. **Revista Administração de Empresas**. vol. 35, n.3, São Paulo, p. 20-29, 1995.

GUIMARÃES, A., JÚNIOR, A., NEVES, G., As Bases para um Novo Modelo de Administração Pública Orientada para Resultados: Evolução dos Paradigmas, Novos Princípios e Dimensões Operacionais de Funcionamento. **Anais do X Congresso CONSAD de Gestão Pública**, Brasília: 2017.

HALL, Stuart., **A centralidade da cultura**: notas sobre as revoluções culturais do nosso tempo. *Revista Educação e Realidade*, v. 22, n° 2, 1997.

HOLANDA, Nilson. **Avaliação de programas**: conceitos básicos sobre a avaliação “ex-post” de programas e projetos. Fortaleza: ABC, 2006.

HOLANDA, Marcos Costa (Org.). **Ceará: a prática de uma gestão por resultados**. Fortaleza: IPECE, 2006.

HOLANDA, Marcos Costa; PETTRINI, Francis Carlo; BARBOSA, Marcelo Ponte. O ajuste Fiscal de 2003 a 2005. In: HOLANDA, Marcos Costa (Org.). **Ceará: a prática de uma gestão por resultados**. Fortaleza: IPECE, 2006, p.21-34.

MACROPLAN. **Avaliação do modelo de gestão para resultados em prática no Governo do Estado do Ceará**. Fortaleza, 2016. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-gestao-para-resultados/projeto-de-fortalecimento-do-modelo-de-gestao-para-resultados-gpr/>

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. **Um guia de governança para resultados na administração pública**. Publix Editora, 2010.

MINISTÉRIOD A CULTURA. **Cultura em três dimensões**. Brasília: MinC, 2010.

MONICO, Lisete; ALFERES, Valentim, CASTRO, Paulo; PARREIRA, Pedro. A Observação Participante enquanto metodologia de investigação qualitativa. Portugal: **Atlas CIAIQ2017**, v.3 p. 724-733, 2017.

NEWSTROM, John W. **Comportamento Organizacional: o comportamento humano no trabalho**. São Paulo: McGraw-Hill, 2008

ORTIZ, Renato. **Cultura brasileira e Identidade Nacional**. São Paulo: Brasiliense, 2001.

PAES DE PAULA, Ana Paula. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

REZENDE, Flávio Cunha. **Clinton e a reinvenção do governo federal: o National Performance Review**. RSP, ano 49, nº1, jan-mar 1998.

RICHARSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed., São Paulo: Atlas, 2010.

ROSA, Antônio Lisboa Teles; HOLANDA, Marcos Costa; MAIA JUNIOR, Francisco de Queiroz. O marco lógico da gestão pública por resultados. In: HOLANDA, Marcos Costa (Org.). **Ceará: a prática de uma gestão por resultados**. Fortaleza: IPECE, 2006, p. 37-53.

TCU. **Manual de Auditoria Operacional**. Brasília: Tribunal de Contas a União, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo. 2010

ZANARDINI, João Batista. A ontologia do ato de avaliar. **Perspectiva**. Florianópolis, v. 29, n.1, p. 97-125, jan-jun, 2011.