

LIMITS AND POSSIBILITIES OF THE IMPLEMENTATION OF THE RESULTS-BASED MANAGEMENT MODEL IN THE PUBLIC ADMINISTRATION OF CEARÁ

EVERTON CABRAL MACIEL
evertoncmaciел@gmail.com

Thiago Teixeira de Castro Piovan
thiagopiovan@gmail.com

Marcello Gonçalves Milliole
milliole.marcello@gmail.com

Renata Cristina Duarte dos Santos
renata.duarte@seplag.ce.gov.br

GIULIA CRUZ CORREA
giuliacruzcorrea@hotmail.com

UNTIL THE BEGINNING OF 2017, THE GOVERNMENT OF THE STATE OF CEARÁ WAS DRIVEN BY THE CULTURE OF MANAGEMENT FOCUSED ON EFFORT, PROCESSES AND INPUTS, WEAKENING EVALUATION OF THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC POLICIES. THE IMPLEMENTATION OF THE RESULTS-BASED MANAGEMENT MODEL MADE POSSIBLE THE EXCHANGE OF GOOD PRACTICES, THE PRIORIZATION OF STRATEGIES, AS WELL AS, A SYSTEMATIC MONITORING AND EVALUATION OF RESULTS FEASIBLE THROUGH SEVERAL STATE BODIES. IN 2018, COMMITMENTS WERE AGREED, BETWEEN SECRETARIES AND THE STATE GOVERNOR, BY MEANS OF RESULTS AGREEMENTS. THESE AGREEMENTS ARE A MANAGEMENT AND SECTORAL INSTRUMENT, DESIGNED AND MONITORED WITH THE PARTICIPATION OF MANAGERS AND TECHNICAL EXPERTS OF DEPARTMENTS AND STATE AGENCIES WHICH ACT IN THE AREA OF PLANNING OR SERVICES THAT ARE IN DIRECT CONTACT WITH THE POPULATION, AIMING THE MOBILIZATION OF EFFORTS FOR MAKING EVIDENCE-BASED DECISIONS. THIS STUDY EVALUATES THE IMPLEMENTATION OF THE RESULTS-BASED MANAGEMENT MODEL IN THE GOVERNMENT OF CEARÁ, DISCUSSING THE RESULTS IN THREE CATEGORIES: STRATEGIC ALIGNMENT AND TRANSPARENCY; EVIDENCE-BASED MANAGEMENT; AND MANAGEMENT AND LEADERSHIP DEVELOPMENT FOR RESULTS. AMONG THE RESULTS OBTAINED IN THIS ANALYSIS, ITS IMPORTANT TO HIGHLIGHT THE LIMITS OF ADHERENCE TO THE MODEL AND THE LOW SECTORIAL AND INTERSECTORAL ALIGNMENT OF SOME STATE AGENCIES. NEVERTHELESS, A STRENGTHENING OF THE CULTURE OF RESULTS-BASED MANAGEMENT FOR RESULTS IN THE PUBLIC AGENTS INVOLVED WERE VERIFIED, ABOVE ALL, IN THE CHANGE OF THE FOCUS BASED ON THE INPUTS TO A PERFORMANCE GUIDED BY THE LONG-TERM IMPACTS.

Keywords: PLANNING, MONITORING, EVALUATION, PACT OF COMMITMENTS, RESULTS AGREEMENT

LIMITES E POSSIBILIDADES DA IMPLEMENTAÇÃO DO MODELO DE GESTÃO PARA RESULTADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO CEARÁ

Área Temática: 8. GESTÃO ESTRATÉGICA E ORGANIZACIONAL

EVERTON CABRAL MACIEL

evertoncmaciel@gmail.com

Thiago Teixeira de Castro Piovan

thiagopiovan@gmail.com

Marcello Gonçalves Milliole

milliole.marcello@gmail.com

Renata Cristina Duarte dos Santos

renata.duarte@seplag.ce.gov.br

GIULIA CRUZ CORREA

giuliacruzcorrea@hotmail.com

O ESTADO DO CEARÁ ATÉ INÍCIO DE 2017 SEMEAVA A CULTURA DA GESTÃO FOCADA NOS ESFORÇOS, NOS PROCESSOS E NOS INSUMOS, FRAGILIZANDO A AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS. A IMPLEMENTAÇÃO DO MODELO DE GESTÃO ORIENTADO PARA RESULTADOS POSSIBILITOU O COMPARTILHAMENTO DE BOAS PRÁTICAS, A PRIORIZAÇÃO DAS INICIATIVAS E O MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO SISTEMÁTICOS DOS RESULTADOS VIABILIZADOS POR MEIO DOS DIVERSOS ÓRGÃOS PÚBLICOS ESTADUAIS. EM 2018 FORAM PACTUADOS COMPROMISSOS ENTRE SECRETÁRIOS E GOVERNADOR DO ESTADO, POR MEIO DO ACORDO DE RESULTADOS, INSTRUMENTO GERENCIAL E SETORIAL, ELABORADO E MONITORADO COM A PARTICIPAÇÃO DOS GESTORES E TÉCNICOS DAS ÁREAS DE PLANEJAMENTO E FINALÍSTICAS DAS SECRETARIAS E ÓRGÃOS VINCULADOS, VISANDO À MOBILIZAÇÃO DE ESFORÇOS PARA A TOMADA DE DECISÃO BASEADO EM EVIDÊNCIAS. ESTE ESTUDO AVALIA A IMPLEMENTAÇÃO DO MODELO DE GESTÃO PARA RESULTADOS DO GOVERNO DO CEARÁ, DISCUTINDO OS ACHADOS EM TRÊS CATEGORIAS: ALINHAMENTO ESTRATÉGICO E TRANSPARÊNCIA; GESTÃO BASEADA EM EVIDÊNCIAS; E GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE LIDERANÇAS PARA RESULTADOS. ENTRE OS RESULTADOS OBTIDOS NESTA ANÁLISE DESTACAMOS OS LIMITES À ADEÇÃO AO MODELO E O BAIXO ALINHAMENTO SETORIAL E INTERSETORIAL DE ALGUNS ÓRGÃOS ESTADUAIS. AO MESMO TEMPO, CONSTATOU-SE UM FORTALECIMENTO DA CULTURA DE GESTÃO PARA RESULTADOS NOS AGENTES PÚBLICOS ENVOLVIDOS, SOBRETUDO, NA MUDANÇA DA ÓTICA FOCADA NOS INSUMOS PARA UMA ATUAÇÃO NORTEADA PELOS IMPACTOS DE LONGO PRAZO.

Palavras-chave: PLANEJAMENTO, MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO, PACTUAÇÃO DE COMPROMISSOS, ACORDO DE RESULTADOS

1 Introdução

1.1 Considerações Iniciais

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. Para tanto discutiremos o contexto político e histórico que desencadeou a proposta do modelo, os processos de elaboração e validação da proposta, as experiências com a elaboração e monitoramento dos Acordos de Resultados nas Secretarias e órgãos vinculados e os principais resultados alcançados.

Em 2003 a administração pública do Estado do Ceará, “em decorrência, fundamentalmente, de um perverso choque em suas receitas aconteceu a necessidade de um vigoroso ajuste fiscal” (HOLANDA, PETTRINI E BARSOSA, 2006, p. 21). 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 visavam 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 os limites e novas possibilidades para a 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, em especial nas áreas de segurança pública, saúde e educação, bem como, do atendimento das demandas da população cearense, me especial à retomada do crescimento econômico e do emprego.

Logo foi desenvolvido um estudo dos indicadores das áreas de saúde, segurança pública e educação apontando para duas questões: a evolução positiva do indicador no Ceará e a situação do Estado em relação à média nacional. O resultado encontrado apontou que, mesmo com os esforços e investimento do governo nas áreas apresentadas (concurso público, implantação de equipamentos públicos e programas de formação), observa-se um cenário negativo principalmente na Segurança Pública, sem melhoria dos indicadores e permanecendo abaixo da média nacional. Na área da Saúde, embora tenha tido melhorias em alguns indicadores ao se comparar com os anos anteriores no Estado, ainda permanece abaixo da média nacional, com fragilidades por exemplo no número de leitos por habitantes, ou seja, ainda persistem problemas de gestão operacional e não apenas relacionados aos resultados da política. Os indicadores da Educação apresentaram melhores resultados, em especial com os resultados das avaliações nacionais do ensino fundamental.

Considerando a amostra sobre os resultados de três políticas 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. O resumo desta análise pode ser visto a seguir:

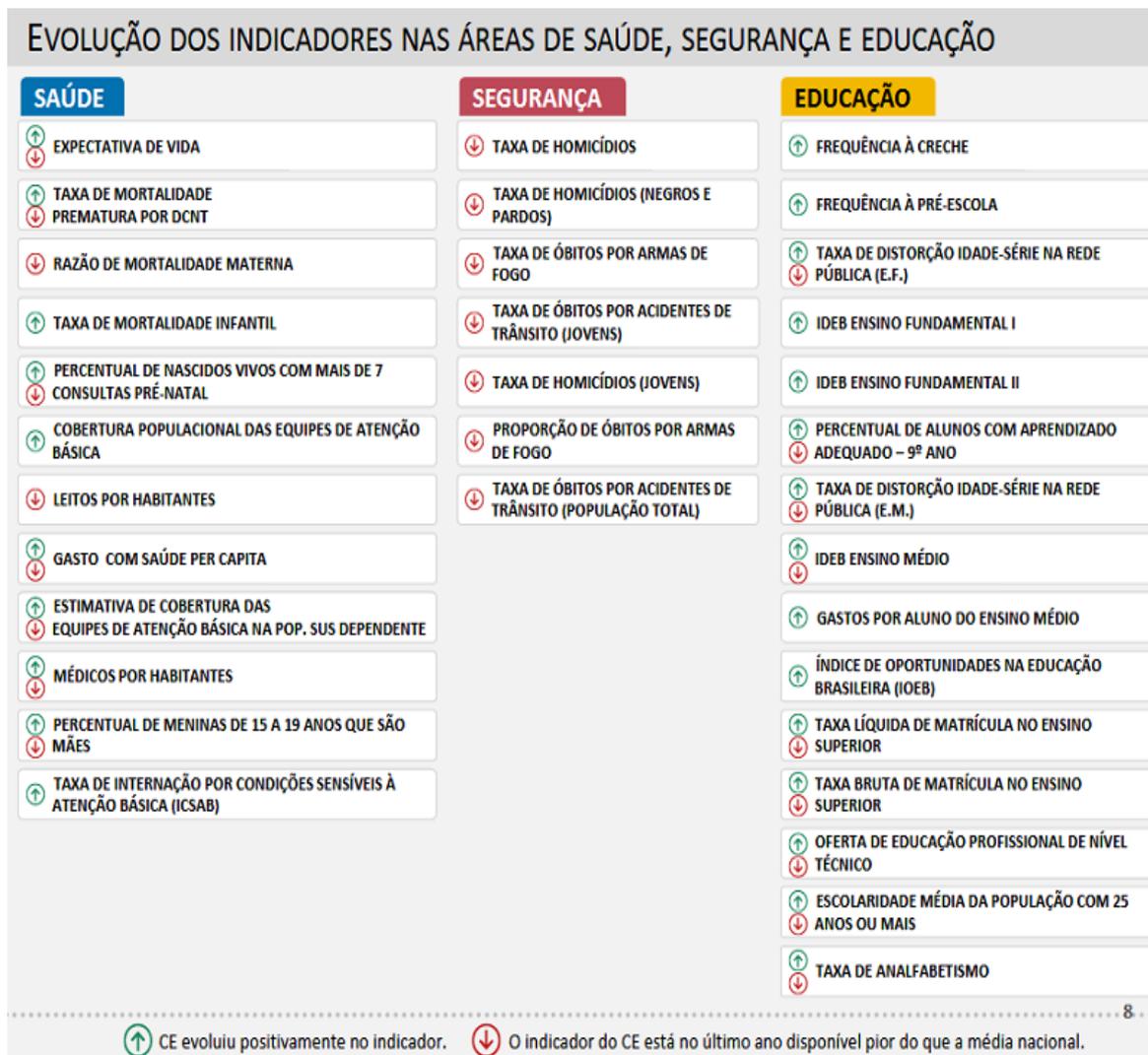


Figura 1 Evolução dos Indicadores - Macroplan (2016, p. 8)

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;
- Ausência de padronização das atribuições, processos e estrutura organizacional das áreas de planejamento das Secretarias e órgãos vinculados;

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)”.

Nesta perspectiva foi proposto um modelo de gestão orientado para resultados que agregou as iniciativas implementadas na administração estadual do Ceará desde o ano de 2003 - inicialmente com foco no equilíbrio fiscal e orçamentário, processos, ferramentas de gestão e sistemas de informação – com o desenvolvimento de um conceito que perpassa a estratégia do governo, a cultura organizacional e o envolvimento e desenvolvimento dos servidores públicos.

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. Segue um resumo dos benefícios do modelo:



Figura 2 – Resultados Alinhados com a Estratégia Governamental – Seplag (2017)

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, efetivados por meio do Acordo de Resultados assinado pelo governador, secretário titular da pasta e secretários da Seplag e Sefaz, como intervenientes.

A minuta do Acordo de Resultados traz além dos objetos da pactuação definidos nas etapas anteriores, as seguintes cláusulas orientadoras: objetivo e finalidade; obrigações das

partes (acordada, acordante e intervenientes); autonomias e medidas facilitadoras; recursos orçamentários e financeiros, vigência; rescisão; revisão; e acompanhamento, monitoramento e avaliação.

1.2 Formulação da Situação Problema

Os Acordos de Resultados elaborados e monitorados nos anos de 2017 e 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, devem ser avaliados considerando as seguintes questões:

- Alinhamento das visões estratégicas de Estado e Governo, por meio dos planos de longo e médio prazo, com as prioridades estabelecidas pelos órgãos a cada ano;
- Promoção da gestão baseada em evidências que permeia a cultura dos órgãos estaduais e conecta os resultados com as entregas;
- Desenvolvimento da inteligência governamental para reorientação das políticas públicas e gestão dos riscos;
- Contribuição para o desenvolvimento de lideranças comprometidas com os resultados;
- Promoção da transparência nas prioridades do governo e na alocação dos recursos públicos;
- Mitigação dos problemas com a liberação de recursos financeiros para entregas pactuadas; e
- Ampliação da comunicação interna dos órgãos favorecendo um melhor fluxo de conhecimento

1.3 Objetivo geral

Avaliar o processo de pactuação de compromissos entre a alta gestão do governo do Ceará, instrumentalizado pelo Acordo de Resultados setorial, 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, em especial a tomada de decisão baseada em evidências, que por sua vez contribui para o alinhamento estratégico entre governo e necessidade da população.

2 Método

Compreendendo a intencionalidade dos processos de trabalho, ou seja, sua prévia ideiação 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 devem se tornar uma rotina na gestão pública, sendo necessário à escolha dos métodos adequados.

Na área das ciências humanas e sociais é comum encontrarmos uma multiplicidade de conceitos e métodos de análises para apreender, ou ainda, aproximar dos diversos fenômenos que se apresentam na realidade social. Desta forma destaca Ala-Harja e Helgason (2000), que isso ocorre justamente pela variedade de disciplinas e áreas do conhecimento envolvidas, além de serem considerados as instituições, os executores, os beneficiados e toda a complexidade que envolve a questão.

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.

Nestes termos, desenvolvemos uma pesquisa avaliativa qualitativa com o objetivo de entender os limites e as possibilidades em relação aos objetivos do processo de implementação do modelo de gestão para resultados, em especial os Acordos de Resultados setoriais, que foram pontuados na situação problema. Neste estudo não serão avaliados os resultados das metas pactuadas pelos órgãos setoriais nos Acordos de Resultados, mas sim, o processo de implementação do modelo e as mudanças provocadas na gestão pública estadual.

Utilizamos técnicas de análise documental e observação participante, tendo em vista que os pesquisadores também fazem parte da equipe responsável pelo processo de pactuação de compromissos. Para este estudo, analisamos 1/3 das Secretarias de Estado, ou seja, sete das 21 Secretarias da gestão iniciada em 2019, sendo considerado os seguintes critérios de escolha: 1) prioritariamente as Secretarias que haviam assinado acordo de resultados no ano de 2017 e por isso, tiveram duas propostas de pactuação e maior tempo de acompanhamento; 2) Secretarias com acordos pactuados em 2018, que não tiveram mudanças em sua estrutura com a mudança da gestão, possibilitando ainda o acompanhamento de tendências no início de 2019; e 3) Secretarias que tiveram seus acordos assinados em 2018, com tempo suficiente para realizar o monitoramento.

Para tanto, analisados os alinhamentos com os objetivos da pactuação e o processo de implementação da pactuação de compromissos das seguintes Secretarias: Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS), Secretaria da Educação (Seduc), Secretaria dos Recursos Hídricos (SRH), Secretaria da Infraestrutura (Seinfra), Secretaria da Saúde (SESA), Secretaria da Cultura (Secult) e Secretaria do Meio Ambiente (SEMA).

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 julho de 2017 a dezembro de 2018. Em 2019 fizemos o estudo

documental analisando os Acordos de Resultados pactuados e os relatórios de monitoramento de 2018.

Por fim, os resultados foram organizados e serão apresentados em três categorias: alinhamento estratégico e transparência; gestão baseada em evidências; e gestão e desenvolvimento de lideranças para resultados.

3 Análise e discussão dos resultados

Na tentativa de desenvolver um processo de reflexão e análise do modelo de Gestão para Resultados do Ceará nos aproximamos da Teoria da Mudança, uma vez que de acordo com Morra-Imas e Rist (2009), ao apresentar uma cadeia de valor com foco em resultados, esta perspectiva possibilita desvendar como uma intervenção consegue transformar, os insumos, as iniciativas e as entregas em resultados e impactos.

Nestes termos, a cadeia de valor desenhada no Modelo de Gestão para Resultados do Ceará encontra-se alinhada com a perspectiva de Morra-Imas e Rist (2009, p. 151), uma vez que: (1) Apresenta um modelo lógico entre os insumos utilizados para o desenvolvimento das iniciativas, que por sua vez garantem as entregas programadas e por fim, geram os resultados esperados; (2) Identifica os elementos de risco que podem interferir no alcance dos resultados; (3) Identifica as premissas para o desenvolvimento das iniciativas para a manutenção da relação de causa e efeito; (4) Contribui para a unidade no entendimento do programa e da política entre as partes interessadas; (5) Identifica os pressupostos que devem ser analisados na avaliação dos resultados e impactos, fornecendo as bases para a sua realização.

O alinhamento do Modelo de Gestão para Resultados com a Teoria da Mudança, permite a identificação dos elementos necessários para o desenvolvimento de uma avaliação de processo, resultado ou impacto e favorece a análise da implementação do Acordo de Resultados. Os resultados deste estudo foram organizados didaticamente de acordo com os seguintes temas:

3.1 Alinhamento estratégico e transparência

O processo de elaboração do Acordo de Resultados setorial envolve a pactuação de compromissos e metas entre governo e secretaria em conjunto com os órgãos vinculados, tornando transparentes as prioridades do governo e a alocação dos recursos para o ano de vigência da pactuação. Nesta perspectiva, considerando a estrutura organizacional da setorial

o acordo pactuado pode apresentar desafios e metas de uma ou diversas políticas públicas que se relacionam organicamente formando um sistema composto por órgãos, programas e iniciativas.

Na perspectiva de unir esforços para o alcance dos resultados e fortalecer os instrumentos de planejamento, desenvolve-se a elaboração da pactuação com o alinhamento das visões estratégicas de estado e governo, por meio do plano de longo prazo (Ceará 2050), Plano Plurianual (PPA) e das agendas setoriais (planos de políticas públicas estaduais), para a definição de prioridades para o ano da pactuação.

Os Acordos de Resultados de 2018 foram alinhados com o PPA 2016-2019, contudo, o plano de longo prazo do Estado para 32 anos, conhecido como Ceará 2050, ainda estava em processo de elaboração no período da elaboração da pactuação e, portanto, o alinhamento estratégico foi feito apenas com o PPA vigente. Este alinhamento encontrou algumas fragilidades, a exemplo de indicadores do PPA que não estavam sendo mensurados ou que sua aplicabilidade no contexto do Acordo de Resultados também não traria benefícios, em especial, pela impossibilidade de monitoramento e alinhamento com as iniciativas e entregas.

O alinhamento estratégico com os planos das políticas setoriais apresentou variação considerando a maturidade organizacional da unidade gestora da política pública e a qualidade das informações e aplicabilidade no contexto estadual. Desta forma, as políticas públicas da Saúde, Educação e Cultura, dispoendo de seus planos estaduais, conseguiram incorporar no processo de pactuação os elementos essenciais de seus instrumentos de planejamento. Ao contrário, algumas políticas não apresentavam planos estaduais, a exemplo da Política de Segurança Pública, embora estivesse em discussão a elaboração do Plano Nacional de Segurança Pública (2018-2028) e o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Outro exemplo é a Política de Recursos Hídricos que em 2018 estava em processo de elaboração o Plano de Ações Estratégicas de Recursos Hídricos do Ceará com horizonte temporal de 30 anos.

Esta análise para alinhamento estratégico promove ainda o levantamento de propostas demandadas pela população que estão incorporadas no PPA e nos planos de políticas setoriais, uma vez que estes instrumentos são elaborados por meio de metodologias participativas, seja com contribuição presencial em oficinas regionalizadas do PPA, seja nas consultas públicas e nas oficinas com a participação da sociedade civil organizada, representantes dos usuários e demais interessados, para elaboração dos planos das políticas públicas setoriais. Deste modo, destaca-se que mesmo não dispoendo de planos, as políticas públicas estavam contempladas nas ações do PPA participativo e regionalizado 2016-2019.

Na etapa posterior, as oficinas com os dirigentes, gestores e técnicos da secretaria e órgãos vinculados visam a proposição e validação dos desafios e dos indicadores que permitirão mensurar a superação dos desafios, bem como, das iniciativas e entregas que contribuem diretamente para o alcance dos resultados, compondo assim, o Acordo de Resultados.

Sobre a etapa de nivelamento avalia-se o nível de integração setorial entre Secretaria e órgãos vinculados, para o desenvolvimento das políticas públicas de suas competências. Nestes termos, destaca-se que no processo de pactuação houve razoável integração em algumas setoriais, a exemplo da Seinfra que envolveu duas das suas quatro vinculadas, bem como, a SEMA que envolveu a sua única vinculada, mas ambas com pouca capilaridade no envolvimento dos agentes públicos. Por outro lado, ainda em 2018 verificamos que houve secretarias que não se articularam com suas vinculadas para o processo de elaboração do Acordo de Resultados, a exemplo da SRH que não envolveu nenhum dos três órgãos vinculados. Cabe ressaltar que o envolvimento das vinculadas depende das prioridades da política, contudo este pouco engajamento no planejamento anual fragiliza o modelo, em especial o monitoramento, tendo em vista que algumas metas pactuadas são compartilhadas entre os órgãos ou coordenadorias.

Com o objetivo de promover a transparência nas prioridades do governo e na alocação dos recursos públicos, os acordos de Resultados assinados permanecem disponíveis para acesso público no site na Seplag e nos sites dos órgãos que pactuaram as metas. Em 2018 não foi possível implementar o acompanhamento das metas integrado ao PPA, por meio do Sistema de Acompanhamento e Monitoramento - SIMA, que é um sistema de informação integrado ao Portal da Transparência do Estado do Ceará, e que em linguagem simplificada e de fácil acesso, as metas podem ser acompanhadas por qualquer cidadão. Esta iniciativa, já utilizada para o PPA, quando ampliada para o Acordo de Resultados proporcionará de fato o acesso facilitado aos resultados dos compromissos pactuados.

Concorda-se que o desenvolvimento desta etapa é desafiador para todos os envolvidos e ainda consiste num processo educativo, uma vez que, os gestores e executores das políticas setoriais foram adaptados a pensar apenas na lógica das ações, sem alinhamento estratégico e sem definição clara de prioridades. Portanto, a proposta do modelo é a promoção da mudança na cultura de gestão que deve inverter a lógica do planejamento, pensando inicialmente nos resultados que se deseja alcançar e nos desafios que devem ser superados para o atendimento das necessidades da população e em seguida, priorizar alocar esforços nas iniciativas e entregas que contribuem diretamente para o alcance dos resultados. Por fim realizamos a análise de financiabilidade, para a correta alocação de recursos considerando as prioridades da

gestão.

3.2 Gestão baseada em evidências

O modelo de governança orientado para resultados compreende uma estrutura para o desenvolvimento da inteligência governamental para reorientação das políticas públicas e gestão dos gargalos. Numa estrutura que envolve a participação do governador, da alta gestão das Secretarias, dos dirigentes dos órgãos e outras instâncias de poder (Rede de Planejamento, GTR e COGERF), além de demais gestores e lideranças em gestão para resultados, 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.

Para tanto, os objetos pactuados nos Acordos de Resultados das setoriais passam a ser monitorados mensalmente pela Célula de Gestão para Resultados da Seplag, que junto com as lideranças de gestão para resultados das Secretarias analisam e encaminham as questões no nível operacional discutindo e solucionando os problemas com os gestores das áreas finalísticas da secretaria e vinculadas e ainda, levando questões não solucionadas para o Grupo Técnico de Gestão para Resultados (GTR), que assessora o COGERF em assuntos relacionados ao desempenho de programas, da gestão institucional e ao cumprimento de metas e resultados governamentais. Para tanto segue a estrutura visual de governança dos Acordos de Resultados:

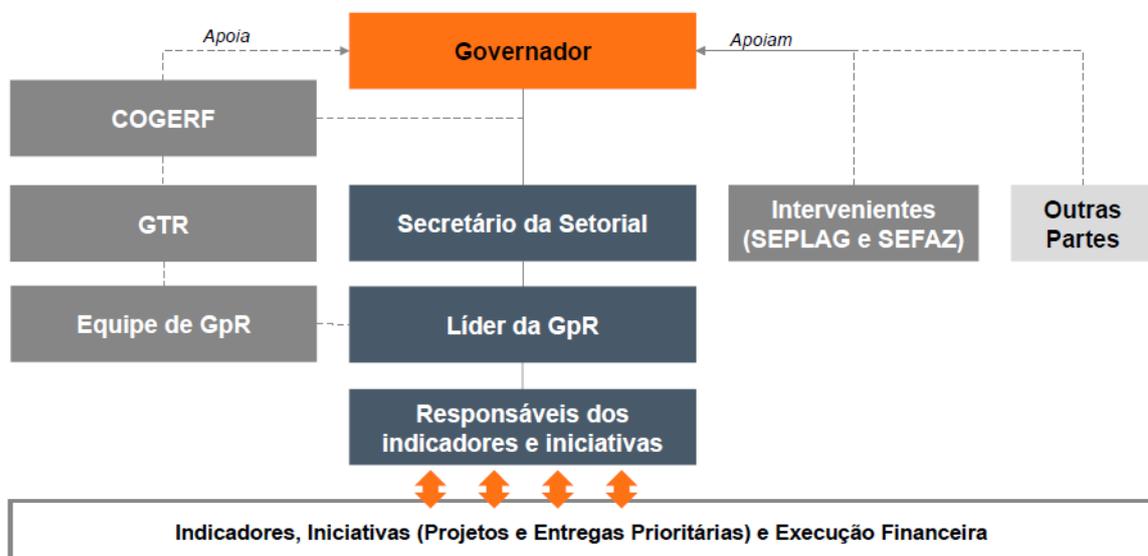


Figura 3 – Governança do Acordo de Resultados – Seplag (2017)

O GTR, formado por representante da Seplag, Sefaz, Casa Civil, e CGE têm papel central neste processo, principalmente pela mediação que desempenha junto ao COGERF nas questões de sua competência, em especial na liberação de limites financeiros. Destaca-se ainda os principais objetivos do GTR enquanto guardião de modelo de Gestão para Resultados:



Figura 4 - Grupo Técnico de Gestão para Resultados – Seplag (2017)

Avaliadas os gargalos e as fragilidades da execução das iniciativas e ainda permanecendo demandas para serem resolvidas, acontece a reunião com a alta gestão da secretaria para apresentação do comportamento dos indicadores de resultados, das fragilidades não sanadas no nível operacional e ainda dos problemas relativos ao desempenho das iniciativas não solucionadas mesmo com a mediação do GTR. A cada três meses as demandas de todas as Secretarias que necessitam de decisão estratégica de governo devem ser levadas para reunião com o governador. No início de cada ano é realizado o balanço geral da pactuação para apresentação aos secretários da pasta e início da elaboração do Acordo de Resultados para o ano vigente.

Em 2018 embora o processo de pactuação de metas e assinatura dos Acordos de Resultados de um modo geral tenha sido eficaz do ponto de vista do planejamento e da participação dos agentes públicos, com definição clara das prioridades e metas, encontrou-se no monitoramento os Acordos de Resultados de 2018, gargalos que mereceram atenção e traz questionamentos para o fortalecimento do processo. Dentre os pontos de atenção avaliados

podemos destacar:

- Indicadores com periodicidade de mensuração maior que um ano, inviabilizando o acompanhamento mensal ou trimestral e a identificação proativa das fragilidades, que por sua vez, dificultava a identificação das melhorias que deveriam ser implementadas antes de se tornar um problema e impactara no resultado final;
- Dificuldade dos órgãos em disponibilizar os dados conforme pactuado, com a temporalidade, confiabilidade e qualidade necessária para a análise adequada do indicador;
- Dificuldade da alta gestão de algumas secretarias em manter a agenda de reuniões de monitoramento, fragilizando a estrutura de tomada de decisão baseada em informações qualificadas e analisadas por um grupo de técnicos da área de gestão para resultados;
- Incorporação tardia de pessoas chaves no processo de pactuação, dificultando o entendimento e a apropriação dos mesmos do modelo gestão para resultado do governo e dos benefícios para as políticas públicas estaduais; e
- Fragilidade no processo de articulação do GTR com o GGERF, em especial para a negociação de liberação de limites financeiros para a execução dos projetos com entregas pactuadas no Acordo de Resultados.

Identificados os pontos de atenção para a melhoria do processo de monitoramento do Acordo de Resultados setorial, destacamos a experiência particularizada de algumas Secretarias no ano de 2018. A SRH e a Seduc apresentaram dificuldades no estabelecimento do monitoramento efetivo devido principalmente aos indicadores selecionados que impossibilitavam o monitoramento periódico, tendo em vista que os indicadores selecionados eram anuais ou bianuais e portanto, os dados só foram disponibilizados depois que o acordo já havia sido encerrado. Contudo, no início de 2019 foi possível fazer o balanço do Acordo de Resultados de 2018 com a identificação das fragilidades e oportunidades de melhorias para a próxima pactuação.

No caso da Seinfra e da Secult foi possível realizar o monitoramento mensal ou trimestral 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. A Seinfra em 2018, embora apenas duas de suas quatro vinculadas pactuaram compromissos, o aprendizado e reconhecimento da legitimidade do processo criaram as bases para a decisão de que em 2019 todo o Sistema de Infraestrutura (secretaria e vinculadas) fosse envolvido.

Na Secult foram realizadas capacitações específicas sobre o modelo de Gestão para Resultados, em especial o monitoramento para as Coordenadorias finalísticas e em seis 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. A aproximação da Secretaria com os equipamentos promoveu uma melhora na qualidade dos dados obtidos pelos equipamentos que foram utilizados no monitoramento do Acordo de Resultados, e ainda melhorou a comunicação intersetorial e o alinhamento sobre os resultados da política cultural.

Com uma estrutura eficiente de dados a SSPDS apresentou o acompanhamento dos indicadores de resultados pactuados em 2018, favorecendo a gestão dos projetos de modo a concentrar os esforços do monitoramento nos resultados e nas entregas que, por sua vez impactavam na superação dos desafios municipais ou locais da Política de Segurança Pública. Um dos resultados mais relevantes nesse sentido foi a estruturação de delegacias da Polícia Civil a serem entregues em 2018, sendo que a metodologia de monitoramento permitiu identificar a necessidade de observar não só a conclusão do prédio mas também a sua estruturação com máquinas, equipamentos e demais insumos necessários para o efetivo desenvolvimento das atividades. Logo, a partir dos encaminhamentos dos monitoramentos, foi levado ao órgão responsável a necessidade de liberação de recursos para que a delegacia iniciasse seu funcionamento de forma completa.

Portanto, de acordo com o nível de maturidade e organização da setorial em relação as etapas do monitoramento foi possível fazer adaptações para uma melhor aderência da setorial ao processo, bem como, para contribuir com o alcance dos objetivos da pactuação de compromissos, em especial a proatividade em relação aos problemas e a produção de informações qualificadas.

3.3 Gestão e desenvolvimento de lideranças para resultados

Na perspectiva de disseminar a cultura de gestão orientada para resultados, com ampliação da participação e da comunicação setorial e intersetorial e ainda favorecer a gestão do conhecimento, o modelo possibilita o desenvolvimento de lideranças comprometidas com pensar estratégico e os resultados da políticas públicas.

Para tanto, desenvolvemos o curso de Formação de Liderança em Gestão para

Resultados, que visa mobilizar e elevar a categoria de liderança, os gestores e técnicos das áreas de planejamento e finalísticas das secretarias e órgãos vinculados envolvidos no processo de pactuação de compromissos, seja na elaboração ou no monitoramento dos Acordos de Resultados. Este curso integra o Programa de Formação Continuada em Gestão para Resultados (ProGpR), criado em 2016 em parceria com a Escola de Gestão Pública do Ceará (EGPCE), com o objetivo de desenvolver as competências (conhecimento, habilidades e atitudes) dos líderes de forma continuada nos processos que se relacionam com o modelo de gestão para resultados, por meio de cursos de curta duração, oficinas, seminários e formações de carga horária de longa duração, a exemplo da Formação em Gestão para Resultados, com carga horária de 240 horas, com a primeira turma concluída em dezembro de 2017.

Iniciativa inovadora pelo conceito e abordagem temática, a Especialização em Gestão para Resultados iniciou a primeira turma em 2018, em parceria com a Escola de Saúde Pública do Ceará (ESPCE), promovendo a formação de especialistas para desenvolvimento e avaliação de ações e modelos de gestão orientados para resultados.

Considerando a dimensão gestão e desenvolvimento de pessoas e suas contribuições para o processo de implementação do modelo de gestão para resultados, destacamos os avanços que foram conquistados em 2018:

- Investimento em formação em desenvolvimento dos agentes públicos em gestão para resultados, com cursos, oficinas, seminários, com destaque para a Formação em Gestão para Resultados e a Especialização em Gestão para Resultados;
- Fortalecimento da Rede Estadual de Planejamento por meio da articulação da Sepleag para a reestruturação das áreas de planejamento de todas as secretarias e órgãos estaduais com unidade na definição de competências e atribuições regulamentadas em decreto, fruto das necessidades apontadas no diagnóstico da Rede Estadual de Planejamento, realizado em 2016;
- Reuniões executivas com participação da alta gestão, gestores e técnicos responsáveis pelos resultados e pelas entregas vinculadas, promovendo a servidores com a alta gestão, e ainda, mobilizando as lideranças em gestão para resultados para o pensar e o agir estratégico e proativo.
- Fortalecimento das equipes com incorporação de pessoas com conhecimentos, habilidades e atitudes orientadas para resultados, além de disposição para assumir os desafios e trazer para a gestão pública a inovação e a diversidade.
- Seleção de *trainees* de gestão pública, com foco na inovação e diversidade, alocados na Sepleag com o objetivo de colaborar com avaliação e melhoria dos processos relacionados aos

Acordos de Resultados, tornando-se uma equipe diversa que trouxe cor, cultura e conhecimento para as secretarias e inovação para a gestão.

- Estímulo pessoal, por meio da vinculação das gratificações por desempenho dos servidores às metas institucionais pactuadas no Acordo de Resultados, regulamentadas em Decreto para alguns órgãos.

Deste modo, pontuamos que a Seduc e a SSPDS já possuem sistemas de incentivos financeiros alinhados aos resultados setoriais, mensuráveis por meio de indicadores, ainda que não sejam vinculados diretamente ao Acordo de Resultados. No caso da SSPDS envolve todos os órgãos vinculados, estimulando a integração dos agentes de segurança pública para o alcance dos objetivos da política. Já na Seduc, o Prêmio Aprender pra Valer, é destinado aos servidores das unidades escolares e vincula-se ao alcance das metas finalísticas da Política de Educação, em especial a proficiência do aluno do ensino médio.

A SRH e a Secult são duas secretarias analisadas neste estudo que foram 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 de metas pactuadas no Acordo de Resultados setorial. No caso da SRH, uma de suas vinculadas, a Superintendência de Obras Hidráulicas (Sohidra), também foi contemplada neste decreto estadual, fortalecendo assim, o Sistema Estadual de Recursos Hídricos.

Portanto, destacamos que estas melhorias na gestão de pessoas têm suas especificidades para cada Secretaria analisada, considerando por sua vez, o nível de maturidade em relação ao alinhamento entre a gestão para resultados setorial e a gestão de pessoas.

4 Considerações Finais

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 de cultura, sendo inovadora no setor público, tanto pela dificuldade de implementação como pela variedade de frentes

visando realmente conseguir meios para impactar a vida da população de forma efetiva. Ao fundamentar-se na Teoria da Mudança e ter como base as quatro dimensões do modelo de Gestão para Resultados do Ceará, a pactuação de compromissos acaba apontando as fragilidades de outros processos ao longo de sua implementação, em especial a elaboração e o monitoramento dos Acordos de Resultados.

Embora tenhamos destacado as fragilidades e o pouco nivelamento dos órgãos nos entre os diversos processos de gestão, cabe destacar as seguintes inovações e melhorias que tangenciam a pactuação de compromissos:

- Utilização de instrumentos de longo prazo 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) para dar celeridade;
- Foco em capacitações para empoderamento das lideranças 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 de alguns órgãos às metas de resultados institucionais;
- Áreas de planejamento das secretarias e órgãos vinculados com atribuições do modelo de Gestão para Resultados e estrutura organizacional padronizada;
- Interdisciplinaridade dos profissionais atuantes na implementação do modelo nas secretarias.

Considera-se, portanto, que a Seplag buscou de diversas maneiras abarcar a implementação do Modelo de Gestão para Resultados e, por conseguinte, de pactuação de compromissos de maneira estruturada em suas dimensões para que o processo inovador não fosse, mais uma vez, perdido com o tempo e relegado à memória dos servidores estaduais. A cada ano inicia-se um novo estágio de pactuação de compromissos e o cenário é positivo e instigante, com novos desafios que serão superados com a visão de que os benefícios devem chegar ao mais interessado: o povo cearense.

5 Referências Bibliográficas

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.

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

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/wp-content/uploads/sites/14/2016/08/Avalia%C3%A7%C3%A3o-do-Modelo-de-Gest%C3%A3o-para-Resultados-em-pr%C3%A1tica-no-Governo-do-Estado-do-Cear%C3%A1.pdf>.

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

MORRA-IMAS, Linda; RIST, Ray, **The road to results**. Designing and conducting effective development evaluations. Washington, DC, World Bank, 2009.

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.

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