

Boletim de GESTÃO PÚBLICA

Nº 11 – Novembro/Dezembro de 2018



Governador do Estado do Ceará

Camilo Sobreira de Santana

Vice-Governadora do Estado do Ceará

Maria Izolda Cela de Arruda Coelho

Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG

Francisco de Queiroz Maia Júnior – Secretário

Antônio Sérgio Montenegro Cavalcante – Secretário adjunto

Júlio Cavalcante Neto – Secretário executivo

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE

Diretor Geral

Flávio Ataliba Flexa Daltro Barreto

Diretoria de Estudos Econômicos - DIEC

Adriano Sarquis Bezerra de Menezes

Diretoria de Estudos Sociais – DISOC

João Mário de França

Diretoria de Estudos de Gestão Pública – DIGEP

Cláudio André Gondim Nogueira

Gerência de Estatística, Geografia e Informação – GEGIN

Marília Rodrigues Firmiano

Boletim de Gestão Pública – Nº 11 – Novembro/Dezembro de 2018

Unidade Responsável:

Diretoria de Estudos de Gestão Pública – DIGEP

Editoração:

Cláudio André Gondim Nogueira

Colaboração:

Tiago Emanuel Gomes dos Santos

O Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) é uma autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará. Fundado em 14 de abril de 2003, o IPECE é o órgão do Governo responsável pela geração de estudos, pesquisas e informações socioeconômicas e geográficas que permitem a avaliação de programas e a elaboração de estratégias e políticas públicas para o desenvolvimento do Estado do Ceará.

Missão: Propor políticas públicas para o desenvolvimento sustentável do Ceará por meio da geração de conhecimento, informações geossocioeconômicas e da assessoria ao Governo do Estado em suas decisões estratégicas.

Valores: Ética e transparência; Rigor científico; Competência profissional; Cooperação interinstitucional e Compromisso com a sociedade.

Visão: Ser uma Instituição de pesquisa capaz de influenciar de modo mais efetivo, até 2025, a formulação de políticas públicas estruturadoras do desenvolvimento sustentável do estado do Ceará.

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) -
Av. Gal. Afonso Albuquerque Lima, s/n | Edifício SEPLAG | Térreo -
Cambeba | Cep: 60.822-325 |
Fortaleza, Ceará, Brasil | Telefone: (85) 3101-3521
<http://www.ipece.ce.gov.br/>

Sobre o Boletim de Gestão Pública

O Boletim de Gestão Pública do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) tem como objetivo principal a difusão de melhores práticas e inovações na área de gestão e de políticas públicas. É uma publicação bimestral, formada por artigos sintéticos (descritivo-analíticos), elaborados pelo corpo técnico do Instituto e ou por técnicos convidados de outros órgãos do Governo do Estado do Ceará e de outras organizações. Em linhas gerais, os artigos buscam: (i) difundir melhores práticas, com a análise de casos específicos locais, estaduais, nacionais ou internacionais; (ii) apresentar avanços na gestão pública do Ceará, com as principais inovações em gestão e políticas públicas no Estado; (iii) discutir avanços teóricos nas áreas de gestão e de políticas públicas e como esses conhecimentos podem ser postos em ação; (iv) analisar desafios para a gestão e para as políticas públicas; ou (v) verificar inovações no âmbito do setor privado, indicando como elas podem servir de inspiração para o setor público.

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE
2018

Boletim de Gestão Pública / Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) / Fortaleza – Ceará: Ipece, 2018.

ISSN: 2594-8709

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará ou da Secretaria do Planejamento e Gestão do Ceará.

Nesta Edição:

1. DIFICULDADES INFORMACIONAIS E METODOLÓGICAS NA ANÁLISE COMPARATIVA DOS ORÇAMENTOS DAS SECRETARIAS ESTADUAIS FAZENDÁRIAS (Autores: *Ricardo Brito Soares, Rafael Barros Barbosa, Paulo Barata Gondim, Isadora Gonçalves Costa Osterno e Cláudio André Gondim Nogueira*), 4

2. DESENVOLVIMENTO DE COMPETÊNCIAS SOB A ÓTICA DO MODELO DE GESTÃO PARA RESULTADOS DO CEARÁ (Autores: *Débora de Freitas Viêgas e Raimundo Avilton Meneses Júnior*), 12

3. A DESCENTRALIZAÇÃO DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS NO ESTADO DO CEARÁ COM DIRECIONAMENTO AOS MUNICÍPIOS CEARENSES (Autores: *Marília Monteiro dos Santos, Cláudio André Gondim Nogueira e Tiago Emanuel Gomes dos Santos*), 19

2. Desenvolvimento de competências sob a ótica do Modelo de Gestão para Resultados do Ceará

Autores: *Débora de Freitas Viégas*¹⁶ e *Raimundo Avilton Meneses Júnior*¹⁷

2.1 Introdução

A incessante busca por resultados melhores faz parte da essência humana e da vida em sociedade. Todos, quer sejam indivíduos ou organizações, visam atingir seus objetivos e alcançar resultados positivos a partir de diversos aspectos, sobretudo por meio de seus próprios esforços, suas próprias ações.

Com os governos, que também são organizações, isso não acontece de forma diferente. É fato que há um interesse em alcançar resultados por meio de suas políticas, da maior eficiência, eficácia e efetividade de seus serviços e uma maior adequação às demandas da sociedade, contribuindo, assim, para o desenvolvimento perseguido ao longo dos anos.

Sob esta ótica, paradigmas da Administração Pública¹⁸ vêm sendo incrementados ao passar dos anos, a partir da inserção de novas dinâmicas de atuação dos governos. Estas mudanças são decorrentes da necessidade de repensar o Estado e seu papel, tendo sempre em vista o fornecimento de melhores serviços e a busca permanente pelo equilíbrio financeiro, além da colaboração e coordenação entre os entes públicos e deles com a sociedade civil; da modernização e reforma da gestão; e da busca de um governo multidimensional.

Tal mudança incremental é realizada por meio de um processo complexo de intervenção e revisão organizacional, implantado de forma progressiva e escalonado ao longo do tempo. Desta forma, torna-se imprescindível a apresentação dos diversos modos de se pensar a Administração do bem público e sua respectiva evolução.

Partindo-se de uma estrutura feudal e dominante nas sociedades pré-capitalistas, quando se observava uma Administração Patrimonial, na qual não há a menor distinção entre patrimônio público e privado, passando por uma Administração Burocrática, preocupada em prestar serviços de interesse público, com base na subordinação às normas e regras, tratando os funcionários de maneira impessoal, apresentando comportamento estável e previsível, chegamos ao modelo caracterizado como a Nova

¹⁶ Mestre em Ciência Política (UFPE) e graduada em Ciência Política, com ênfase em relações internacionais (UFPE). Bolsista de Inovação em Políticas Públicas da Secretaria do Planejamento e Gestão. E-mail: debora.viegas@seplag.ce.gov.br

¹⁷ Mestre em Economia do Setor Público (UFC), especialista em Administração Pública (Estácio / FIC) e bacharel em Ciências Contábeis (UECE). Coordenador de Planejamento, Orçamento e Gestão da SEPLAG. E-mail: avilton.junior@seplag.ce.gov.br

¹⁸ MACROPLAN; SEPLAG (2016). **Relatório com a análise de benchmarking consolidando as práticas e metodologias de GPR e de modelos de incentivos**. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2016/08/Levantamento-de-pr%C3%A1ticas-de-Gest%C3%A3o-P%C3%BAblica-para-Resultados-%E2%80%93-Benchmarking-GpR.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2018.

Gestão Pública, gradual e progressivamente concebida e implantada, com foco no interesse dos clientes – e não mais do líder –, com estruturas mais enxutas e descentralizadas, oferecendo uma atenção especial à gestão organizacional e às habilidades gerenciais dos servidores públicos, incorporando ao longo do tempo a ética e os valores públicos.

Esta nova maneira de gerir o Estado apresenta suas variações nas mais diversas localidades onde foi implantada, sendo a Gestão para Resultados (GpR), modelo instituído no Governo do Estado do Ceará, desde 2003, considerada uma destas variedades e se configura como uma das maiores contribuições para a Gestão Pública.

Recentemente reformulado para melhor se adaptar à dinâmica atual da gestão pública e se aproximar do novo paradigma da administração pública: governança para resultados, o atual Modelo de GpR tem como visão de futuro¹⁹: em 2026 a Gestão para Resultados estará disseminada como modelo de gestão predominante em todo o Governo do Estado do Ceará e praticada como rotina segundo sete princípios fundamentais e operacionalizada em quatro dimensões.

Dos sete princípios²⁰ sobre os quais o Modelo de GpR está assentado para alcançar tal visão de futuro, um deles se destaca nessa nova perspectiva voltada à qualidade dos serviços prestados: valorização e comprometimento profissional com resultados. Além disso, a nova configuração do Modelo trouxe uma dimensão com foco exclusivo e prioritário nas pessoas, ou seja, nos agentes promovedores dos serviços públicos: a dimensão da Gestão e Desenvolvimento de Pessoas.

No âmbito da “nova” Gestão para Resultados, as pessoas ganham destaque, uma vez que a mencionada dimensão se traduz, como estabelecido no inciso III do art. 3º do Decreto 32.216/2017:

pelos práticas de **formação continuada de gestores públicos** e avaliações de desempenho; seleção, alocação estratégica e motivação de pessoas e mobilização de competências; formulação e implantação de mecanismos de incentivos financeiros e não financeiros associados ao alcance de resultados; e fortalecimento da cultura de gestão para resultados (grifo nosso).

Atuando no sentido de fortalecer a terceira dimensão da GpR, assim como citado anteriormente, a Secretaria do Planejamento e Gestão, através da Coordenadoria do Planejamento, Orçamento e Gestão, está implementando, no âmbito da Gestão para Resultados, duas importantes estratégias voltadas à supra destacada formação

¹⁹ MACROPLAN; SEPLAG (2016). **Metodologia que consolide o Modelo de GPR, com e sem Modelo de Incentivos alinhado ao alcance dos objetivos estratégicos, a ser adotado pelo Estado do Ceará.** Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2016/08/Metodologia-que-consolide-o-Modelo-de-GPR-com-e-sem-Modelo-de-Incentivos-alinhado-ao-alcance-dos-objetivos-estrat%C3%A9gicos-a-ser-adotado-pelo-Estado-do-Cear%C3%A1.pdf>. Acesso em: 10 out. 2018.

²⁰ CEARÁ. **Decreto Nº 32.216, de 08 de maio de 2017.** Regulamenta o Modelo de Gestão para Resultados do Poder Executivo do Estado do Ceará, institui a Gestão de Projetos de Investimento Público do Governo do Estado do Ceará, e dá outras providências. Fortaleza, 2017. Disponível em: https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2017/08/Decreto_N_32.216_de_08.05.17.pdf. Acesso em: 20 nov. 2018.

continuada de gestores públicos: o Programa de Formação Continuada em Gestão para Resultados (ProGpR), em parceria com a Escola de Gestão Pública do Estado do Ceará (EGPCE), e a Especialização em Gestão para Resultados, com a Escola de Saúde Pública do Ceará (ESP).

2.2 A importância da capacitação dos servidores públicos

Com o intuito de analisar e melhorar a capacidade do grupo, a educação continuada torna-se elemento essencial no desenvolvimento de equipes, no sentido de que é um processo permanente que se inicia após a formação básica²¹.

Nesta perspectiva, o Governo Federal, por meio do Decreto Nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, implementada pelos órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, cujos objetivos giravam em torno da melhoria da eficiência, da eficácia e da efetividade dos serviços públicos prestados ao cidadão; do desenvolvimento permanente do servidor público; da adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o Plano Plurianual; da divulgação e do gerenciamento de ações de capacitação; e da racionalização e da efetividade dos gastos com capacitação²² (BRASIL, 2016).

A capacitação, definida no Decreto acima citado, é tida como um processo permanente e deliberado de aprendizagem, com o propósito de contribuir para o desenvolvimento de competências institucionais por meio do desenvolvimento de competências individuais.

Neste sentido, é notório que o estado do Ceará vem evoluindo seu modelo de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas, desde, sobretudo a criação de sua Escola de Gestão Pública, em consonância com o instruído nacionalmente, de forma alinhada e direcionada aos objetivos que o estado pretende alcançar.

É nesta direção que as iniciativas acima apontadas, a saber, o ProGpR e a Especialização em GpR, foram idealizadas e implementadas, assim como o intuito de fortalecer o Modelo de Gestão para Resultados, adotado no estado do Ceará.

2.3. Construção das iniciativas de formação no âmbito da GpR Ceará

Em 2015, a equipe da Coordenadoria de Planejamento, Orçamento e Gestão (CPLOG) da SEPLAG coordenou uma pesquisa junto à Rede Estadual de Planejamento

²¹ MASSAROLI, A.; SAUPE, R. **Distinção conceitual:** educação permanente e educação continuada no processo de trabalho em saúde. Disponível em: <http://www1.saude.rs.gov.br/dados/1311947098405educa%E7%E3o%20continuada%20e%20permanente.pdf>. Acesso em: 03 de novembro de 2018.

²² BRASIL. Presidência da República. **Decreto Nº 5.707**, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm. Acesso em: 05 de novembro de 2018.

do Estado²³, a fim de averiguar como os servidores autodeclaravam seus conhecimentos nas áreas de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas; Visão Estratégica e Definição de Prioridades; Monitoramento, Gestão Intensiva e Avaliação; e Governança. Dentre os 169 (cento e sessenta e nove) respondentes desta pesquisa, estiveram 113 (cento e treze) técnicos e 56 (cinquenta e seis) gestores da área de planejamento²⁴.

A partir da análise das respostas da pesquisa, a equipe da CPLOG, junto com a EGPC, idealizou o Programa de Formação Continuada em Gestão para Resultados (ProGpR), cujo objetivo principal era desenvolver competências (conhecimento, habilidades e atitudes) técnicas, gerenciais e organizacionais para o fortalecimento das ações que envolvem a Gestão para Resultado.

O público-alvo prioritário do programa eram os servidores, empregados públicos e colaboradores em exercício no poder executivo estadual e que atuassem como gestores e técnicos nas atividades de planejamento, monitoramento e avaliação de políticas, programas e projetos. Ou seja, eram as equipes técnicas das unidades setoriais de planejamento.

Para atingir ao objetivo proposto pelo Programa, foram planejados diversos eventos de formação, como cursos, seminários, workshops e oficinas, a fim de complementar as atividades de sala de aula. Já a carga horária oferecida aos servidores foi de 240 (duzentos e quarenta) horas por meio dos cursos e modalidades dispostas no Quadro 2.1.

Ao final do período de 25 (vinte e cinco) meses de formação, obteve-se, com a primeira turma, o total de 46 (quarenta e seis) servidores certificados no Programa, 28 (vinte e oito) destes ainda no final de 2017 (dois mil e dezessete) e 18 (dezoito) em agosto de 2018 (dois mil e dezoito). Além de vários outros servidores que participaram, individualmente, de algum evento de formação ofertado no âmbito do ProGpR.

A partir da experiência do ProGpR, a Escola de Saúde Pública e a SEPLAG formularam uma iniciativa inovadora no que tange à Gestão e Desenvolvimento de Pessoas: a Especialização em Gestão para Resultados.

²³ A Rede Estadual de Planejamento, instituída pelo Decreto Nº 29.917, de 08 de outubro de 2009, é responsável pela condução dos processos de planejamento, orçamento e gestão pública para resultados, no âmbito da administração pública estadual, sob a coordenação da Secretaria do Planejamento e Gestão.

²⁴ Os resultados dessa pesquisa junto à Rede podem ser obtidos no Anexo 4.4, do Relatório do diagnóstico e conclusões do modelo de GPR adotado no Estado do Ceará e da análise de mecanismos de incentivos existentes no Estado, 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>

Quadro 2.1: Disposição de Disciplinas do ProGpR

Disciplina	Carga horária	Modalidade
Estado e Políticas Públicas	40h	EaD
Introdução à Gestão para Resultados	40h	EaD
Planejamento no Setor Público	20h	EaD
Indicadores para Diagnósticos, Monitoramento e Avaliação	20h	Presencial
Comunicação e Cultura Organizacional com foco em Gestão para Resultados	20h	Presencial
Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas	20h	Presencial
Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento de Equipes com foco em Gestão para Resultados	20h	Presencial
Gestão de Programas Governamentais	20h	Presencial
Planejamento no Setor Público	20h	Presencial
Orçamento Público	20h	Presencial

Fonte: Elaborado pelos autores.

Com o objetivo de contribuir e fortalecer o Modelo de Gestão para Resultados do Governo do Estado do Ceará, por meio da formação de especialistas que atuam na Rede Estadual de Planejamento, a expectativa é de que essa especialização proporcione o melhor padrão de eficiência, eficácia e efetividade das políticas, dos programas e projetos estaduais, com a melhoria dos indicadores sociais e econômicos para o fortalecimento do modelo de Gestão para Resultados (GpR) e que seja uma das estratégias para o estabelecimento de parâmetros, relacionando o planejamento, orçamento e os processos decisórios aos objetivos e resultados a serem alcançados e para provocar as mudanças na cultura organizacional da gestão pública²⁵.

O Curso visa a desenvolver, nos 40 participantes, competências (conhecimentos, habilidades e atitudes) científicas, técnicas, gerenciais, organizacionais, sociais e políticas para a implementação do Ciclo de Gestão Estratégica do Governo do Estado. A formação de especialistas em Gestão Pública para Resultados contribuirá para o fortalecimento qualitativo da Rede Estadual de Planejamento, bem como para o fortalecimento da Gestão Pública para Resultados. Espera-se, portanto, que ao final do itinerário formativo, cuja carga horária soma 460 h/a, o discente adquira a capacidade para:

- i. Elaboração do Planejamento Setorial de longo, médio e curtos prazos, com visão integrada aos desafios do Estado e do Governo para o fortalecimento da Gestão Pública para Resultados.
- ii. Elaboração de Projetos com definição clara de indicadores e metas, associados às estratégias do governo para o alcance dos resultados.

²⁵ ESCOLA DE SAÚDE PÚBLICA DO CEARÁ (ESP). **Manual do Curso de Especialização em Gestão para Resultados**. Fortaleza, 2018.

- iii. Elaboração da Programação Orçamentária Anual e da Programação Operativa Anual Setorial, integradas ao planejamento para a execução das estratégias definidas.
- iv. Desenvolvimento de equipes com alinhamento de valores e mobilização de competências para a disseminação da cultura de gestão para resultados.
- v. Aplicação de Modelagem de processos, alinhados à gestão para resultados.
- vi. Realização da Gestão Financeira de Convênio, Contratos e Congêneres para o alcance dos resultados.
- vii. Implementação de estratégias de gestão da informação e comunicação para a mobilização dos atores públicos e a população beneficiada, visando à sustentabilidade do modelo de Gestão para Resultados.
- viii. Aplicação de metodologias de monitoramento e avaliação de programas e projetos, orientada para resultado.
- ix. Elaboração de Plano de Intervenção Setorial a partir de problemas, considerando as diretrizes e estratégias governamentais.

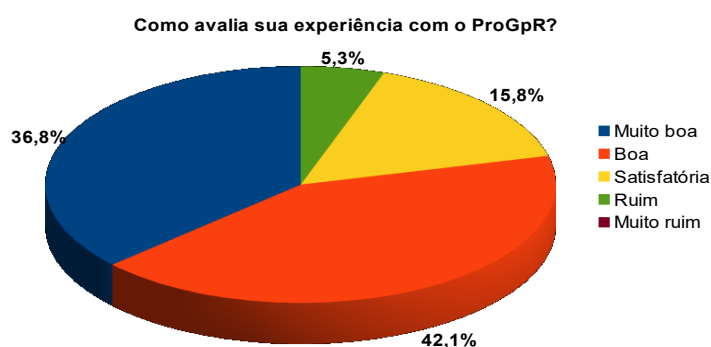
2.4 Primeiros resultados das iniciativas de formação continuada

Ao final da primeira turma do ProGpR, foi enviado um formulário para o participante, com o propósito de avaliar o Programa, seus cursos e infraestrutura para o período de capacitação. Este formulário foi enviado online para os 67 inscritos no Programa, dos quais 46 de formaram.

Dentre os 67 cursistas aos quais enviamos o formulário, apenas 19 o preencheram por completo. Assim sendo, a análise foi limitada, no entanto, a falta de adesão pode ser justificada pelo fato de alguns deles já terem concluído a formação há mais de seis meses, o que dificultou a captação do engajamento dos mesmos em um processo avaliativo *ex-post*.

Em relação à experiência com o Programa de Formação Continuada em GpR, entende-se que foi bastante positiva, uma vez que 78,9% declararam haver sido Muito boa ou Boa esta oportunidade de capacitação, como demonstra o Gráfico 2.1 a seguir.

Gráfico 2.1



Fonte: Elaborado pelos autores.

Com relação à carga horária, todos os respondentes acreditam haver sido Adequada ou Satisfatória. Em se tratando da infraestrutura, os cursistas demonstraram-se satisfeitos com o ofertado pela Escola de Gestão Pública, com 52,6% dos respondentes considerando-a Muito boa. Por fim, buscou-se realizar uma análise comparativa entre o nível de conhecimento declarado em Gestão para Resultados antes e depois da capacitação oferecida pelo programa de formação. Desta forma, 42,1% dos respondentes declararam possuir conhecimento Bom ou Muito bom em GpR antes da formação, enquanto 89,4% deles acreditavam possuir esses mesmos níveis de conhecimento depois da formação.

Ainda, nesta avaliação, alguns cursistas contribuíram com sugestões de novas disciplinas e substituição de algumas já implantadas. Com isso, de maneira colaborativa, a segunda turma será lançada, no início de 2019, com alterações no quadro de disciplina e melhor disposição de carga horária entre elas, acatando sugestões dos próprios alunos e das necessidades da gestão.

Espera-se com a segunda turma do Programa de Formação Continuada em Gestão para Resultados, formulada de forma participativa, tenha maior adesão, uma vez que a mesma, como já foi mencionada, possui um importante papel na qualificação das equipes técnicas setoriais, que conduzem diretamente os processos do Ciclo da Gestão Estratégica, definido no decreto de regulamentação da Gestão para Resultados.

Adicionado a isso, tem-se a expectativa também de bons frutos a partir da finalização da primeira turma do Curso de Especialização em Gestão para Resultados, o que deverá ser devidamente avaliado ao final da entrega dos Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC), cujo objetivo será idealizar um projeto de intervenção em alguma política pública, com prioridade para a política de Saúde.

Espera-se que essas e outras experiências do Governo do Ceará possam servir de *benchmark* para outros governos, independente da esfera, que ainda não possuam estratégias de gestão e desenvolvimento de pessoas, que as tenha muito incipientes ou que queiram aprimorar suas práticas, pois é de conhecimento de todos que só se consegue alcançar resultados transformadores para a sociedade com pessoas capacitadas para o exercício de suas funções e devidamente valorizadas.