

Boletim de GESTÃO PÚBLICA

Nº 25/2021



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

Flávio Ataliba Flexa Daltro Barreto - Secretário (respondendo)

Flávio Ataliba Flexa Daltro Barreto - Secretário Executivo de Planejamento e Orçamento

Ronaldo Lima Moreira Borges - Secretário Executivo de Planejamento e Gestão interna

Adriano Sarquis Bezerra de Menezes - Secretário Executivo de Gestão

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE

Diretor Geral

João Mário Santos de França

Diretoria de Estudos Econômicos - DIEC

Ricardo Antônio de Castro Pereira

Diretoria de Estudos Sociais - DISOC

Luciana de Oliveira Rodrigues

Diretoria de Estudos de Gestão Pública - DIGEP

Marília Rodrigues Firmiano

Gerência de Estatística, Geografia e Informação - GEGIN

Rafaela Martins Leite Monteiro

Boletim de Gestão Pública - Nº 25/2021

Unidade Responsável:

Diretoria de Estudos de Gestão Pública - DIGEP

Coordenação:

Marília Rodrigues Firmiano

Colaboração:

Tiago Emanuel Gomes dos Santos (Técnico DIGEP)

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: Gerar e disseminar conhecimento e informações, subsidiar a formulação e avaliação de políticas públicas e assessorar o Governo nas decisões estratégicas, contribuindo para o desenvolvimento sustentável do Ceará.

Valores: Ética, transparência e impessoalidade; Autonomia Técnica; Rigor científico; Competência e comprometimento profissional; Cooperação interinstitucional; Compromisso com a sociedade; e Senso de equipe e valorização do ser humano.

Visão: Até 2025, ser uma instituição moderna e inovadora que tenha fortalecida sua contribuição nas decisões estratégicas do Governo.

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) -
Av. Gal. Afonso Albuquerque Lima, s/n | Edifício SEPLAG |
Térreo - Cambéa | 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. Formado 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 2020

Boletim de Gestão Pública / Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) / Fortaleza - Ceará: IPECE, 2020.

ISSN: 2594-8709

1. Economia Brasileira. 2. Economia Cearense. 3. Gestão Pública.

Os autores são responsáveis pela revisão de seus trabalhos, bem como pelo conteúdo, formato, dados e referências bibliográficas. Desta forma os artigos publicados são de inteira responsabilidade de seus autores. As opiniões neles emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista do IPECE.

É autorizada a reprodução total ou parcial destes artigos e de dados neles contidos, desde que a fonte seja citada. É totalmente proibido a reprodução para fins comerciais.

Nesta Edição:

1 CONSELHO CONSULTIVO DE POLÍTICAS DE INCLUSÃO SOCIAL - CCPIS: FUNDAMENTOS, CONCEPÇÃO E RESULTADOS. (Autores: José de Lima Freitas Júnior e Silvana Jereissati Pereira), 4

2 OS ACORDOS DE RESULTADOS E O FORTALECIMENTO DA GESTÃO PÚBLICA PARA RESULTADOS NO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ (Autores: Everton Cabral Maciel, Rafael Paraíso Souto Maior Malta, Samara da Silva Trajano, Saruanna Dias de Carvalho e Matheus Frota Braga), 18

SUMÁRIO EXECUTIVO

O primeiro artigo evidencia o Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social - CCPIS, organismo institucional, legitimamente vocacionado à coordenação das políticas públicas de combate à pobreza, no âmbito do Estado do Ceará. O referido estudo se ocupa em dissecar este significativo mecanismo, considerado como sendo uma das mais importantes instâncias de intervenção política administrativa, especialmente no trato das questões atinentes ao combate à pobreza, e, bem assim, aos assuntos relativos à desigualdade social, em território alencarino. Com efeito, o ensaio em liça traz à lume uma compreensão holística quanto ao corpo institucional, em que se constitui o Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social - CCPIS, explorando os seus mais precisos fundamentos, bem como, a sua concepção e os seus resultados. Por este trabalho restaram revelados os traços característicos deste tão expressivo órgão, pautados pela tradução do complexo de suas diretrizes estruturadoras, organizadoras e funcionais, inferindo-se, na conjugação de seus preceitos, e pela operacionalidade de suas ferramentas, resultados pragmáticos alcançados, diga-se de passagem, a bem da sociedade cearense. Para além disto, registre-se que a composição se assenta no propósito de prestigiar o instituto em evidência, diante de sua indiscutível relevância junto ao movimento de combate à pobreza no Estado do Ceará, que, perpassando pelo arcabouço legal que o constitui, reflete-se o reconhecimento de sua função social.

O segundo artigo apresenta a importância do Acordo de Resultados como um esforço estratégico governamental, idealizado para fortalecer a gestão para resultados na administração pública estadual, tendo como base o Modelo de Gestão para Resultados do Estado do Ceará, regulamentado em 2017. O Acordo é um instrumento de pactuação que consiste na definição de indicadores, entregas e metas que serão priorizadas para o ano. Esta priorização ocorre por meio de compromissos firmados entre os órgãos e entidades estaduais e o governo, a partir do Plano Plurianual, da Lei Orçamentária Anual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias. O instrumento é monitorado e avaliado mensalmente e permite verificar o desempenho das políticas públicas, bem como, observar as vulnerabilidades e as oportunidades de melhoria nos processos de planejamento e monitoramento de resultados das secretarias e de seus órgãos vinculados. Por fim, elabora-se o Relatório de Avaliação Anual dos Acordos de Resultados, o qual contém um Ranking dos Acordos de Resultados. Entre os principais resultados alcançados com o modelo, destacam-se: o maior engajamento da alta gestão das secretarias e vinculadas no processo de planejamento e na definição de prioridades; o fortalecimento do modelo de governança orientada para resultados com a participação das instâncias de tomada de decisão; o maior engajamento dos agentes públicos para o alcance dos resultados; e a disseminação da cultura de resultados e melhoria nos processos de integração intersetorial, qualificando a gestão com foco em resultados.

2. OS ACORDOS DE RESULTADOS E O FORTALECIMENTO DA GESTÃO PÚBLICA PARA RESULTADOS NO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

Autores: Everton Cabral Maciel²², Rafael Paraiso Souto Maior Malta²³, Samara da Silva Trajano²⁴, Saruanna Dias de Carvalho²⁵ e Matheus Frota Braga²⁶

2.1 Introdução

O Acordo de Resultados é um instrumento gerencial de curto prazo que alinha os esforços setoriais à estratégia governamental, por meio de um pacto intersetorial que propõe uma estrutura lógica entre os resultados, as iniciativas, as entregas e os recursos financeiros. Na prática, trata-se de um contrato de compromissos firmado anualmente entre o secretário de cada pasta, os dirigentes das vinculadas e o governador, com o apoio do secretário do Planejamento e Gestão e da Secretária da Fazenda.

A trajetória para se chegar à elaboração deste instrumento passa por um longo processo iniciado em 2003, período em que administração pública estadual encontrava-se em um cenário de fortes restrições orçamentárias e, portanto, necessitava implementar iniciativas para manter o equilíbrio fiscal (HOLANDA, PETTRINI E BARBOSA, 2006)²⁷. Além disso, o governo começava a questionar porque avanços nos indicadores econômicos não refletiram na melhoria da qualidade de vida da população mais pobre, em especial da zona rural (BANCO MUNDIAL, 2003)²⁸.

Neste contexto, buscou-se conhecer iniciativas de gestão orientada para resultados no Brasil e no mundo, desencadeando na missão de trabalho ao governo do Canadá que contou com o apoio da Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (CIDA/ACDI). Esse foi o pontapé inicial para a implementação da Gestão para Resultados no Estado do Ceará.

Durante os primeiros anos de sua implementação (2003-2015), a gestão pública para resultados do governo do Ceará apresentou alguns avanços, tendo destaque a adoção de medidas de gestão importantes, dentre as quais se destacam: (I) Implantação do Comitê de Gestão por

²² Mestre em Avaliação de Políticas Públicas pela UFC e Orientador da Célula de Gestão para Resultados da Secretaria do Planejamento e Gestão do Ceará

²³ Mestre em Ciência Política pela UFPE e Técnico na Célula de Gestão para Resultados da Secretaria do Planejamento e Gestão do Ceará.

²⁴ Mestre em Administração pela Unifor, Mestre em Estratégias e Negócios Internacionais pelo Instituto Tecnológico de Deggendorf na Alemanha e Técnica na Célula de Gestão para Resultados da Secretaria do Planejamento e Gestão do Ceará.

²⁵ Doutoranda e Mestre em Sociologia pela UFC e Técnica na Célula de Gestão para Resultados da Secretaria do Planejamento e Gestão do Ceará.

²⁶ Graduado em Engenharia Civil pela UniChristus e Técnico em na Célula de Gestão para Resultados da Secretaria do Planejamento e Gestão do Ceará.

²⁷ 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.

²⁸ BANCO MUNDIAL. Brasil: Estratégias de Redução da Pobreza no Ceará - O Desafio da Modernização Inclusiva. Departamento do Brasil, Região da América Latina e Caribe. Documento do Banco Mundial, 2003.

Resultados e Gestão Fiscal - COGERF²⁹; (II) Elaboração de planos setoriais e dos Planos Plurianuais, com base nos princípios do modelo; (III) Operação de crédito *Sector Wide Approach* - SWAP I, SWAP II; (IV) Instituição da Rede Estadual de Planejamento; (V) Criação da Escola de Gestão Pública do Ceará - EGPCE; (VI) Matriz de Resultados Estratégicos para acompanhamento dos indicadores do governo, ferramentas que traduziram naquele momento o esforço do governo para a institucionalização do modelo de gestão; e (VII) Desenvolvimento de sistemas corporativos de informação e comunicação institucionais governamentais, entre outras iniciativas.

Contudo, 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. Para tanto, havia a necessidade de fortalecimento, regulamentação e disseminação do modelo de gestão para resultados e regulamentação

A mobilização de esforços para o fortalecimento e a regulamentação do modelo de Gestão para Resultados acontece durante a implementação do Projeto de Apoio ao Crescimento Econômico com Redução das Desigualdades e Sustentabilidade Ambiental do Estado do Ceará - Programa para Resultados (*PforR*)³⁰, resultado da contratação de uma operação de crédito com o Banco Mundial no valor de US\$350 milhões. Entre as iniciativas financiadas no âmbito do PforR, o projeto Assistência Técnica para o fortalecimento do modelo de Gestão para Resultados, possibilitou a contratação da consultoria Macroplan em 2016, com o objetivo de avaliar o modelo de gestão vigente em 2016 e propor iniciativas e instrumentos de gestão para a retomada da visão estratégica orientada para resultados.

Neste contexto, a avaliação realizada pela Consultoria Macroplan apontou fragilidades diante do modelo de gestão vigente em 2016 (MACROPLAN, 2016)³¹, predominantemente baseado em processos sem o foco em resultados, impactando na orientação e reorientação das políticas públicas estaduais. Para tanto, foram pontuadas as seguintes questões: (i) carência de visão de longo prazo, que antecipe respostas aos desafios e expectativas da população cearense; (ii) incipiente desdobramento das diretrizes estratégicas do governo nas ações táticas e operacionais; (iii) pouca

²⁹ O COGERF, regulamentado pelo Decreto Estadual nº 32.173/2017, é o Comitê formado por Secretários de Planejamento e Gestão, Fazenda, Casa Civil Procurador Geral e Controlador e Ouvidor Geral, visando assessorar o governador na definição de diretrizes e medidas a serem seguidas pelos órgãos que integram a administração estadual; Garantir o equilíbrio financeiro sustentável do Tesouro Estadual, o cumprimento de metas fiscais de resultado primário e compromissos legais e constitucionais; Consolidar o modelo de gestão baseado em resultados.

³⁰ Sobre o Programa para Resultados (*PforR* Ceará), consultar a página: <http://www2.ipece.ce.gov.br/pforr/index.htm>

³¹ 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/>

efetividade do monitoramento de projetos, com foco excessivo na perspectiva financeira e com baixa orientação para resultados; (iv) centralização decisória, sobrecarga do núcleo estratégico do Governo e baixo empoderamento de gestores; (v) insuficiente grau de integração intersetorial, com sobreposição de ações; (vi) baixo grau de associação dos modelos de incentivo em funcionamento no Governo à meritocracia; (vii) ausência de padronização das atribuições, processos e estrutura organizacional das áreas de planejamento dos órgãos estaduais.

Este cenário trouxe oportunidades de melhoria para a Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará (Seplag-CE) de fortalecer o modelo de gestão. Desta forma, o modelo de gestão foi redefinido, passando a ser focado em resultados, tendo como visão de futuro para 2026: “A Gestão para Resultados 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” (MACROPLAN, 2016)³².

Diante desta perspectiva de futuro, iniciou-se as discussões para a regulamentação e operacionalização da proposta de fortalecimento da gestão para resultados, com a definição da cadeia de valor orientada para resultados, com os princípios, as dimensões e os objetivos que devem fundamentar e orientar a gestão das políticas, programas e projetos.

2.2 Cadeia de Valor para Resultados

O Modelo de Gestão para Resultados do Estado do Ceará que é regulamentado por meio do Decreto 32.216, de 8 de maio de 2017³³, é guiado pelas condições e valores de promoção da cultura e do comportamento organizacional e pessoal dos integrantes do governo estadual, em todas as suas instâncias. Trata-se de princípios que, em alguma medida e intensidade, já são praticados na gestão pública, mas devem ser fortalecidos e adotados como pilares para a formulação e implantação de políticas públicas, Figura 2.1. São eles:

³² MACROPLAN. Metodologia que consolida o Modelo de GPR, com e sem Modelo de Incentivos alinhado ao alcance dos objetivos estratégicos, a ser adotado pelo 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/>

³³ 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 e dá outras providências. Diário Oficial do Estado (DOE), Série 3, ano IX, Nº 87. Fortaleza, 10 de maio de 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



Figura 2.1 - Princípios do Modelo de Gestão para Resultados

Fonte: Guia Metodológico de Monitoramento dos Acordos de Resultados³⁴

Estes princípios devem ser postos em prática por meio de processos sistemáticos, organizados em quatro dimensões: (i) Visão estratégica e escolha de prioridades; (ii) Monitoramento e avaliação sistemáticos; (iii) Gestão e desenvolvimento de pessoas; e (iv) Governança Orientada para Resultados. Por sua vez, as quatro dimensões são operacionalizadas por iniciativas e processos que são detalhados a seguir na Figura 2.2:

³⁴ CEARÁ. Secretaria do Planejamento e Gestão. Guia Metodológico de Monitoramento dos Acordos de Resultados. Seplag, 2021. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-gestao-para-resultados/guias-metodologicos/>



Figura 2.2 - Dimensões do Modelo de Gestão para Resultados

Fonte: Guia Metodológico de Monitoramento dos Acordos de Resultados³⁵

Por sua vez, a Gestão para Resultados do Ceará modela a estrutura de governança, conectando os processos de planejamento, orçamento, monitoramento e avaliação em vigência no Estado com o plano de longo prazo e a pactuação de compromissos anual. Nesta perspectiva, buscase o alinhamento entre os instrumentos de planejamento legais - Plano Plurianual (PPA), Lei Orçamentária Anual (LOA) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) - com os novos instrumentos que passam a compor o modelo de Gestão para Resultados do Ceará, ou seja, o Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo (Ceará 2050) e os Acordos de Resultados.

Para tanto, há uma organização lógica de alinhamento entre os instrumentos constituindo a Cadeia de Valor para Resultados, onde são declaradas as metas e as prioridades a serem alcançadas no período de vigência dos instrumentos, Figura 2.3.

³⁵ CEARÁ. Secretaria do Planejamento e Gestão. Guia Metodológico de Monitoramento dos Acordos de Resultados. Seplag, 2021. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-gestao-para-resultados/guias-metodologicos/>

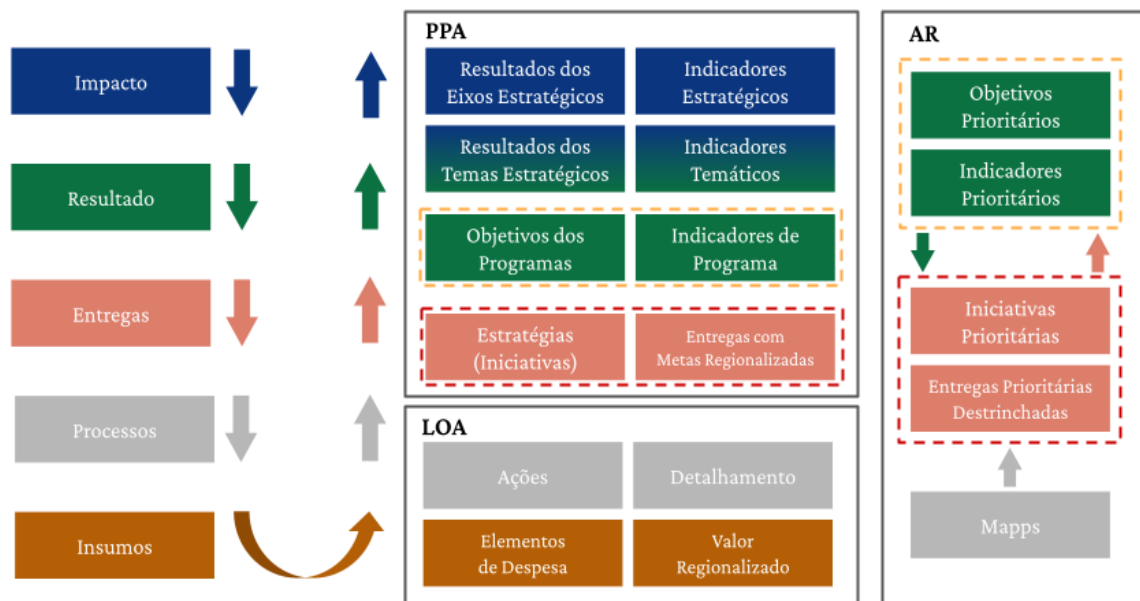


Figura 2.3 - Cadeia de Valores da Gestão para Resultados

Fonte: Guia Metodológico do Monitoramento dos Acordos de Resultados³⁶

A Cadeia de Valor para Resultados busca uma visão geral para os processos, de modo que a elaboração do Plano Plurianual e dos Acordos de Resultados sejam organizados a partir da perspectiva da Cadeia de Valor para Resultados (PORTER, 2004)³⁷. Via de regra, ela é constituída por um conjunto de atividades criadoras de valor, desde as fontes de matérias-primas básicas, passando por fornecedores de componentes e indo até o produto final entregue nas mãos do consumidor. Toda essa cadeia é cíclica e se retroalimenta, em uma lógica de ação e reação.

Deve-se compreender a sequência de atividades dessa cadeia de valor que é a gênese do ciclo orçamentário. Em escala, o primeiro elemento é o “IMPACTO”, traduzido no interesse público máximo, mais macro. Em seguida, tem-se a lógica do “RESULTADO”, como demonstração de onde a sociedade quer chegar, seja qual for o tema (saúde para todos, educação de qualidade, etc.). Para que sejam alcançados, é necessário definir quais “ENTREGAS” serão o meio de alcance, as quais também consistem nas entregas físicas que a sociedade receberá. Tais entregas são originadas de diversos “PROCESSOS”, tanto internos ao governo, quanto externos a ele, mas que são essenciais para gerência do que será cada entrega. Por último, percebe-se os “INSUMOS” como o combustível inicial para que se faça acontecer toda a cadeia, em nível financeiro, humano,

³⁶ CEARÁ. Secretaria do Planejamento e Gestão. Guia Metodológico de Monitoramento dos Acordos de Resultados. Seplag, 2021. Disponível em:

<https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-gestao-para-resultados/guias-metodologicos/>

³⁷ PORTER, M. E. Estratégia Competitiva. Técnicas para análise de indústria e da Concorrência. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2004.

operacional e de gestão. Uma vez conhecidos esses conceitos, relaciona-se cada etapa da cadeia aos elementos do ciclo de planejamento estadual:

- **Impacto** → Base estratégica, relacionada à estratégia macro de governo detalhada no PPA, com análise de resultados dos Eixos Estratégicos e aferida por indicadores estratégicos. Resultam nos Temas, seus resultados e indicadores;
- **Resultados** → O PPA estabelece os programas que o Governo executará. Seus objetivos estão diretamente ligados aos resultados demandados pela população, também aferidos por indicadores;
- **Entregas** → Visando o alcance das metas, as iniciativas do PPA se traduzem em produtos que serão entregues para a sociedade, em nível mais micro e materializável;
- **Processos** → Para se garantir a entrega de bens e serviços, são necessários processos internos à Administração Pública. Após a definição dos programas, metas e prioridades pelo PPA, bem como a priorização dessas metas pela LDO, é a vez da LOA tornar possível a execução desses serviços à sociedade;
- **Insumos** → Por fim, sabe-se que a LOA demanda a estimação das Receitas e a fixação das Despesas, pois é a partir dessa relação que a execução orçamentária ocorre e o Estado de fato materializa o que planejou. Os insumos para garantir as entregas, por meio dos processos, serão percebidos das despesas que virão, com valor regionalizado, para atender às especificidades geopolíticas do Ceará.

A implementação dos processos de planejamento, orçamento, monitoramento e avaliação, em conformidade com a lógica da Cadeia de Valor para Resultados, repercute e contribui para o desenvolvimento de um ciclo de inteligência governamental para subsidiar a elaboração e revisão de políticas públicas baseadas em evidências (PINHEIRO, 2020)³⁸. Para tanto, busca-se alcançar os seguintes objetivos, no primeiro ciclo de implementação:

- Promover uma gestão pública baseada em evidências, a qual perpassa a cultura interna dos órgãos estaduais, conecte suas entregas aos resultados obtidos e incentive a tomada de decisões embasadas e tempestivas;
- Desenvolver a inteligência governamental para a reorientação das políticas públicas e alcance dos resultados pactuados;
- Alinhar as visões estratégicas de Estado e Governo com as necessidades da população, priorizadas anualmente;
- Promover a transparência nas priorizações do Governo e na alocação dos recursos públicos; e
- Promover a integração e a competição saudável entre os órgãos e entidades estaduais e o desenvolvimento de gestores comprometidos com resultados.

Definidos os objetivos, implementou-se os Acordos de Resultados, por meio de suas principais etapas: a pactuação (planejamento), o monitoramento e a avaliação.

³⁸ PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. Políticas Públicas Baseadas em Evidências (PPBES): delimitando o problema conceitual. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Ipea - Rio de Janeiro, abril de 2020.

2.3 Pactuação, Monitoramento e Avaliação dos Acordos de Resultados

A pactuação dos Acordos de Resultados consiste na definição, em conjunto com os gestores e técnicos setoriais, dos elementos de pactuação (indicadores, entregas e suas metas) que serão priorizadas para o ano. Esta priorização ocorre conforme compromissos firmados nos instrumentos de planejamento (PPA, LOA e LDO) e os resultados apresentados pela avaliação realizada nos anos anteriores. O produto deste trabalho é anexado à minuta do Acordo de Resultados³⁹. Por fim, a minuta da secretaria e suas vinculadas é assinada pelo governador do Estado, o(a) secretário(a) titular de cada pasta, os(as) dirigentes dos órgãos vinculados e, ainda, pelos(as) secretárias(as) titulares do Planejamento e Gestão e da Fazenda.

Entende-se que a pactuação de compromissos convida os atores envolvidos à reflexão sobre os esforços a serem dedicados para a concretização das entregas e a obtenção dos resultados e, em especial, sobre a necessidade da priorização estratégica para o alcance das mudanças demandadas pela população. Por sua vez, a governança integrada, participativa e transparente, tendo o monitoramento e a avaliação do Acordo de Resultados como elemento principal, favorece a reorientação das políticas públicas e contribui para o atingimento dos resultados programados.

Contudo, é importante ressaltar que os órgãos e entidades estaduais apresentam níveis diferentes de aproximação com os processos de gestão orientado para resultados, em especial, com os instrumentos de planejamento e monitoramento. Ainda é possível encontrar, por exemplo, órgãos sem sistemas de informação e comunicação, que estão adequando seus processos de coleta de dados, rotinas de monitoramento e produção de conhecimento. Essa realidade impacta diretamente a capacidade de tomada de decisão baseada em evidências

Na segunda fase, os objetos pactuados passam a ser monitorados mensalmente pela Célula de Gestão para Resultados (CEGER) da Seplag-CE. A equipe analisa e apresenta o desempenho e os riscos por meio de balanços mensais ao Grupo Técnico de Gestão para Resultados (GTR)⁴⁰, que assessora o Comitê de Gestão para Resultados e Gestão Fiscal (COGERF) em assuntos relacionados ao desempenho de programas, da gestão institucional e ao cumprimento de metas e resultados

³⁹ A minuta do Acordo de Resultados dispõe das seguintes cláusulas: Fundamentação; Objeto e Finalidade; Obrigações das Partes (acordada, acordante e intervenientes); Autonomias e Medidas Facilitadoras; Recursos Orçamentários e Financeiros; Vigência; Rescisão; Revisão; e Monitoramento e Avaliação. Os Acordos de Resultados pactuados desde 2017, com as respectivas assinaturas dos gestores, podem ser acessados no site da Seplag.

⁴⁰ O Grupo Técnico de Gestão para Resultados (GTR), formado por representantes da Secretaria do Planejamento e Gestão (Seplag-CE), Secretaria da Fazenda (Sefaz-CE), Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), Casa Civil e Controladoria e Ouvidoria Geral (CGE-CE), tem papel central na efetivação do modelo de GpR. Nos processos de monitoramento e avaliação dos Acordos de Resultados, desempenha um importante papel de mediação junto ao COGERF nas questões de sua competência, em especial na liberação de limites financeiros para a execução das entregas pactuadas. Por sua vez, cabe ao COGERF fazer a intermediação com o governador sobre demandas específicas.

governamentais.

Na terceira fase, realiza-se a avaliação parcial (mensal) e anual (final), por meio da aplicação da Metodologia de Avaliação dos Acordos de Resultados⁴¹. Trata-se de uma ferramenta que permite verificar o desempenho dos objetos de pactuação, bem como, observar as vulnerabilidades e apontar as oportunidades de melhoria nos processos de planejamento e monitoramento de resultados das secretarias e de seus órgãos vinculados. Para tanto a avaliação é composta por cinco pilares que se traduzem em notas, a saber na Figura 2.4.

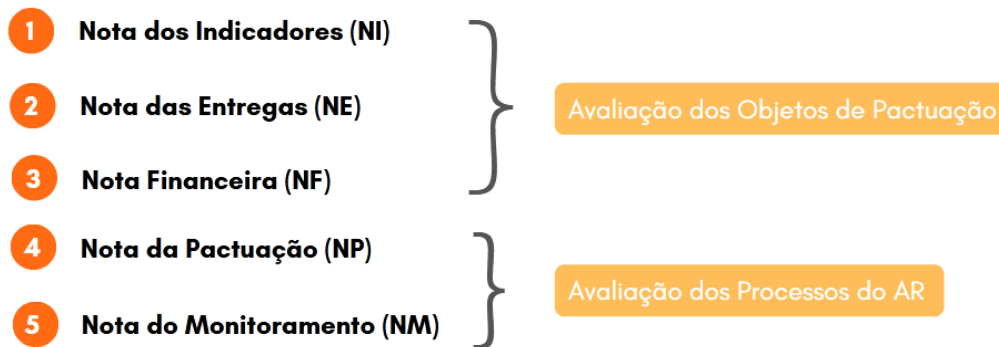


Figura 2.4 - Pilares da Avaliação dos Acordos de Resultados

Fonte: Guia Metodológico da Avaliação dos Acordos de Resultados

O primeiro pilar atribui a Nota dos Indicadores (NI) por meio da avaliação do cumprimento das metas pactuadas no acordo, sendo que, para cada indicador, é levada em consideração a relação entre o valor alcançado e a meta pactuada, que resume o desempenho no ano avaliado. No segundo pilar, tem-se a Nota das Entregas (NE), que demonstra o desempenho do órgão no cumprimento das metas relativas às entregas pactuadas. Dessa forma, tal como nos indicadores, para cada entrega é levada em consideração a relação entre o valor realizado e a meta pactuada.

A Nota Financeira (NF) é o terceiro pilar e leva em consideração o percentual de execução financeira dos órgãos, analisando a relação entre o valor empenhado da despesa e o valor deliberado de limite financeiro pelo COGERF. Em outras palavras, considera-se o quanto do montante que foi disponibilizado ("Limite") os órgãos conseguiram executar ("Empenhado").

O quarto pilar atribui a nota para o processo de Pactuação (NP) que compreende todo o processo de elaboração do Acordo de Resultados, o qual é finalizado com sua assinatura, sendo composta a partir da avaliação dos seguintes critérios: cumprimento do prazo de pactuação,

⁴¹ CEARÁ. Secretaria do Planejamento e Gestão. Guia Metodológico de Avaliação dos Acordos de Resultados. Seplag, 2021. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-gestao-para-resultados/guias-metodologicos/>

qualidade da mensuração dos objetivos e articulação intrassetorial. Por fim, o quinto pilar define a Nota do Monitoramento (MN), levando em consideração os seguintes critérios: cumprimento dos prazos estabelecidos mensalmente pela Seplag-CE ao longo do monitoramento dos objetos de pactuação, *status* da coleta de dados e resolutividade dos encaminhamentos internos.

Após obter todas as notas que compõem a Avaliação do Acordo de Resultados, é possível, enfim, calcular a Nota Geral. A cada uma das notas, foi atribuída um peso, sendo 35% para a Nota dos Indicadores (NI), 25% para a Nota das Entregas (NE), 10% para a Nota Financeira (NF), 15% para a Nota da Pactuação (NP) e 15% para a Nota do Monitoramento (NM). Os indicadores possuem o maior peso, visto que, trabalhando em um modelo de Gestão para Resultados, são eles que mensuram o alcance do objetivo e, conseqüentemente, dos resultados almejados.

Para obter a Nota Geral, é feita a média ponderada entre as Notas dos Indicadores (NI), das Entregas (NE), do Financeiro (NF), da Pactuação (NP) e do Monitoramento (NM), conforme a fórmula de cálculo abaixo:

$$\rightarrow \text{Nota Geral} = (0,35 \times \text{NI}) + (0,25 \times \text{NE}) + (0,10 \times \text{NF}) + (0,15 \times \text{NP}) + (0,15 \times \text{NM})$$

Por fim, a partir da Nota Geral, verifica-se o desempenho e a classificação comparada de cada Acordo de Resultados e elabora-se o Relatório de Avaliação Anual dos Acordos de Resultados (RAR), o qual contém um *Ranking* dos Acordos de Resultados das secretarias e suas vinculadas. Seu objetivo é comparar os desempenhos observados por meio da metodologia de avaliação dos Acordos, propiciando uma visão comparada dos pontos fortes e vulnerabilidades de cada secretaria naquele ano. Espera-se, com isso, promover uma competição saudável entre os órgãos estaduais, de forma a incentivar a melhoria contínua das suas capacidades de priorização, planejamento e tomada de decisões, por meio de uma gestão orientada para resultados.

No começo de cada ano, elaboram-se os balanços finais de monitoramento dos Acordos de Resultados, reunindo informações sobre os resultados alcançados e entregas realizadas pelos órgãos competentes ao longo do ano. Em uma reunião realizada junto aos(as) gestores(as) e às áreas técnicas de cada secretaria, é apresentado um resumo do desempenho dos órgãos no Acordo de Resultados, ao mesmo tempo em que se dá o pontapé inicial ao ciclo de pactuação de compromissos para o ano vigente.

Considerando o ciclo do processo que desenvolveu e amadureceu a metodologia de monitoramento e avaliação dos Acordos de Resultados, bem como o RAR das secretarias estaduais, destacam-se as seguintes etapas que contribuíram de maneira significativa para o fortalecimento do Modelo de Gestão para Resultados do Estado do Ceará:

- Aperfeiçoamento das metodologias de pactuação e monitoramento dos Acordos de Resultados;
- Estabelecimento de critérios de priorização de entregas para a pactuação, sendo priorizadas entregas do PPA com alinhamento estratégico aos objetivos do Plano de Longo Prazo do Ceará (Ceará 2050), aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU (Agenda 2030) e às Diretrizes Estratégicas Regionais do PPA participativo;
- Elaboração da metodologia de avaliação dos Acordos de Resultados e criação do *Ranking* das secretarias;
- Validação da metodologia de avaliação dos Acordos de Resultados pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) e pelo Grupo Técnico de Gestão para Resultados (GTR);
- Formação de multiplicadores e especialistas por meio do Programa de Formação Continuada em Gestão para Resultados, realizado em parceria com a Escola de Gestão Pública do Ceará (EGP-CE) e por meio da Especialização em Gestão Pública para Resultados, realizada em parceria com a Escola de Saúde Pública do Ceará (ESP-CE);
- Reestruturação do Sistema Estadual de Planejamento, por meio da padronização das Unidades Setoriais de Planejamento (USP) e fortalecimento da Rede Estadual de Planejamento e Orçamento (Renop-CE), formada por gestores e técnicos de planejamento dos órgãos estaduais;
- Elaboração e publicação do Guia Metodológico de Avaliação dos Acordos de Resultados;
- Aplicação da metodologia de avaliação dos Acordos de Resultados;
- Elaboração e disponibilização mensal dos Balanços de Monitoramento e dos Painéis de Monitoramento e Avaliação dos Acordos de Resultados por secretaria estadual, com o *Ranking* Parcial da Avaliação de Resultados;
- Apresentação mensal, ao GTR, de um Balanço Geral de Monitoramento e dos Painéis de Avaliação dos Acordos de Resultados;
- Elaboração e publicação, para o público em geral, dos Relatórios de Avaliação Geral e do *Ranking* Final da Avaliação de Resultados.

Devido à capacidade de operação limitada na Célula de Gestão para Resultados da Seplag-CE, houve dificuldades para a expansão deste modelo de gestão para todos os órgãos e entidades do Executivo estadual, bem como para que a proposta chegasse aos agentes públicos que atuam na ponta. Para superar o primeiro desafio, ampliou-se a parceria com as Unidades Setoriais de Planejamento e se implementou o modelo em todos os órgãos e entidades com programas finalísticos e atendimento a demandas diretas da sociedade, totalizando 46 órgãos até o momento da redação deste artigo. Assim, tem-se um grupo grande de agentes públicos que contribui para a implementação do modelo em suas respectivas setoriais.

Já para vencer o segundo desafio, ampliou-se a formação de multiplicadores e especialistas por meio das parcerias com a rede estadual de Escolas de Governo, a saber: Programa de Formação Continuada em Gestão para Resultados, em parceria com a Escola de Gestão Pública do Ceará

(EGP-CE); Especialização em Gestão para Resultados, em parceria com a Escola de Saúde Pública do Ceará (ESP-CE); e a disciplina Gestão para Resultados na Esfera da Segurança Pública, nos cursos de especialização da Academia Estadual de Segurança Pública do Ceará (AESP-CE).

Pontua-se, ainda, que a proposta da avaliação com estabelecimento de notas e de um *ranking* causou certo receio entre os(as) gestores(as) quanto aos impactos da divulgação dos resultados na imagem das secretarias, caso não apresentassem bons resultados. Para sanar essa questão, trouxemos o patrocínio do Comitê de Gestão para Resultados e Gestão Fiscal (COGERF), grupo de gestores(as) respeitados(as) e que deliberam os recursos financeiros destinados à execução dos projetos do Governo do Estado. Com a publicação do primeiro *Ranking*, houve uma grande medida de engajamento e entusiasmo entre os(as) gestores(as) maiores dos(as) secretários(as) e dirigentes dos órgãos estaduais, parte considerável dos(as) quais se comprometeu com uma maior atenção e envolvimento nos processos envolvidos com os Acordos de Resultados e a implementação do Modelo de Gestão para Resultados do Ceará.

2.4 Resultados Alcançados

O Modelo de Gestão para Resultados do Estado do Ceará compreende a construção de uma estrutura que favoreça o desenvolvimento da inteligência governamental, visando à reorientação tempestiva das políticas públicas e a uma adequada gestão de gargalos. Tal estrutura envolve a participação do(a) governador(a), da alta gestão das secretarias, dos(as) dirigentes dos órgãos da Administração Indireta e de outras instâncias de poder (Rede de Planejamento e Orçamento, Grupo Técnico de Gestão para Resultados e Comitê de Gestão para Resultados e Gestão Fiscal), bem como dos(as) gestores(as) de programas e projetos.

Por meio do monitoramento e avaliação mensais dos resultados, são elaborados e apresentados Painéis de Monitoramento e Avaliação dos Acordos de Resultados, por meio dos quais se acompanha os avanços e obstáculos na execução das entregas e no alcance dos resultados priorizados por meio dos indicadores. A Avaliação Parcial, em particular, nos permite observar a maturidade da implementação do Modelo de Gestão para Resultados em cada órgão, em um formato que é possível acompanhar sua evolução ao longo dos ciclos mensais de monitoramento.

Nos últimos dois anos avaliados (2019 e 2020), conseguimos observar os seguintes resultados:

- 100% das solicitações de limite financeiro enviadas para deliberação do COGERF foram concedidas, garantindo o financiamento de diversas entregas priorizadas nos Acordos de Resultados;

- 100% dos Relatórios de Avaliação Anual dos Acordos de Resultados de 2019 e 2020, contendo o *Ranking* Geral dos Acordos de Resultados, disponibilizados para o público no site oficial da Seplag-CE;
- 100% dos Balanços Finais dos Acordos de Resultados de 2019 e 2020, contendo informações detalhadas sobre os indicadores e entregas pactuados pelos órgãos estaduais, disponibilizados para o público no site oficial da Seplag-CE;
- 71% dos indicadores (101) pactuados em 2020 e 80% dos indicadores (142) em 2019 apresentaram desempenho superior a 75% das metas programadas;
- 66% das entregas (152) pactuadas em 2020 e 71% das entregas (204) pactuadas em 2019 apresentaram desempenho superior a 75% das metas programadas;
- A Nota do Indicador (NI) alcançou uma média geral de 7,64 entre os Acordos celebrados no ano de 2020;
- Em 2019, 69% das secretarias pactuantes alcançaram uma Nota Geral acima da média de 7,65. Em 2020, mesmo com as dificuldades enfrentadas pela eclosão da pandemia de Covid-19, 43% das secretarias ainda alcançaram um desempenho superior à média do ano (8,22);
- 31% das secretarias apresentaram melhora na Nota Geral do Acordo de Resultados de 2020, comparado ao seu desempenho no Acordo de Resultados de 2019;
- 73% dos órgãos e entidades estaduais secretarias pactuaram compromissos;
- A média da Nota Geral na avaliação dos Acordos de Resultados alcançou 8,22 em 2020, superando os resultados alcançados em 2019 (7,76);
- 80% das entregas pactuadas nos Acordos de Resultados estavam alinhadas às entregas priorizadas nos Anexos de Metas e Prioridades da LDO dos seus respectivos anos;
- 85% das entregas pactuadas nos Acordos de Resultados estavam alinhadas com as Diretrizes Regionais do PPA 2020-2023, definidas pela sociedade cearense no processo de elaboração participativa.

Registra-se ainda outros resultados pontuais, observados pela equipe responsável na sua experiência de implementação e acompanhamento do Modelo:

- Maior engajamento da alta gestão das secretarias e vinculadas no processo de planejamento e na definição de prioridades, em especial na pactuação e monitoramento dos Acordos de Resultados;
- Ampliação da percepção de responsabilidade dos gestores em relação ao alcance de resultados, em especial pela possibilidade de avaliação constante e classificação em *ranking*;
- Fortalecimento do modelo de governança orientada para resultados com a participação das instâncias de tomada de decisão, em especial do Comitê de Gestão para Resultados e Gestão Fiscal (COGERF), o qual passou a considerar os Acordos de Resultados no processo de deliberação de limites financeiros;
- Maior engajamento dos agentes públicos para o alcance dos resultados, com melhoria significativa nos pilares da avaliação, mesmo durante a pandemia de Covid-19;
- Disseminação da cultura de resultados e melhoria nos processos de integração intersetorial, em especial entre secretarias e suas vinculadas, que agora compartilham prioridades, pactuam coletivamente as metas dos resultados das políticas públicas; e

- Maior nível de articulação interna das Unidades Setoriais de Planejamento (USP) com as suas respectivas equipes finalísticas, qualificando o processo de monitoramento com foco em resultados.

A pactuação dos Acordos de Resultados foi, assim, eficaz do ponto de vista da melhoria dos processos de planejamento e em incentivar uma maior participação dos agentes públicos, com avanços, em especial, na definição clara de prioridades e suas metas. Contudo, encontrou-se, durante o processo de monitoramento, alguns gargalos que consideramos que merecem atenção, dentre os quais:

- Indicadores com periodicidade de mensuração maior que um ano inviabilizam o seu monitoramento frequente e a identificação proativa das fragilidades e das melhorias a serem implementadas antes que haja um impacto definitivo no resultado final;
- Dificuldade de alguns órgãos em criar e/ou manter cadeias de coleta e organização dos dados, com a temporalidade, confiabilidade e qualidade necessária para a análise adequada dos objetos (indicadores e entregas) pactuados;
- Sombreamento de processos e sobrecarga de trabalho junto às USP, que também são responsáveis por conduzir e coordenar, dentro dos seus respectivos órgãos, outros processos de planejamento, orçamento, gestão e desenvolvimento interno.

2.5 Considerações Finais

Desde a regulamentação do Modelo de Gestão para Resultados do Estado do Ceará, por meio do Decreto N.º 32.216, de 8 de maio de 2017, avanços relevantes foram alcançados em sua implementação. Os Acordos de Resultados, como instrumentos gerenciais de priorização e planejamento, cumpriram um papel central em incentivar o aprendizado dos princípios do Modelo de GpR e permitiu às equipes setoriais participar de processos que aplicam esses princípios na prática.

Nesta perspectiva, entende-se que o modelo expande a visão da administração pública com foco em resultados atrelada a uma governança estruturada para a tomada de decisão baseada no desempenho, buscando uma atuação fundamentada em uma base técnica que prioriza, monitora e avalia, de modo a mobilizar esforços, inclusive os financeiros, para o alcance das metas de resultados pactuadas.

Por sua vez, foi significativo o avanço conquistado com o fortalecimento de articulação do Grupo Técnico de Gestão para Resultados (GTR) com Comitê de Gestão para Resultados e Gestão Fiscal (COGERF), em especial para a negociação de liberação de limites financeiros para a execução das entregas pactuadas priorizadas para o ano. Isso, de fato tem contribuído para a adesão da alta gestão das secretarias e das vinculadas ao processo de monitoramento, avaliação e

participação no Ranking; e para o aprimoramento da coleta e organização dos dados por parte dos órgãos envolvidos, com a temporalidade, confiabilidade e qualidade necessária para a análise adequada dos indicadores.

Por fim, pontua-se que esse modelo de Gestão para Resultados deve continuar sendo fortalecido, tendo em vista que desafia os órgãos e as entidades estaduais a buscar novos patamares baseado em referências de bom desempenho e estratégia de gestão para o alcance de resultados; facilita a tomadas de decisão baseadas em evidências, promovendo a valorização da inteligência governamental, com incentivos para a coleta de dados finalísticos e otimização dos sistemas de informação e comunicação; e promove o empoderamento dos gestores e técnicos setoriais, por meio de um processo continuado de formação e desenvolvimento de competência, buscando descentralizar o processo decisório e mediar as relações de poder.



CEARÁ
GOVERNO DO ESTADO

SECRETARIA DO
PLANEJAMENTO E GESTÃO

O “O Boletim de Gestão Pública” e outras publicações do IPECE
encontram-se disponíveis na internet através do endereço:
www.ipece.ce.gov.br