

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

Flávio Ataliba Flexa Daltro Barreto - Diretor Geral

Adriano Sarquis Bezerra de Menezes - Diretor de Estudos Econômicos

Cláudio André Gondim Nogueira - Diretor de Estudos de Gestão Pública

Boletim de GESTÃO PÚBLICA

Maio de 2017

Organização:

Cláudio André Gondim Nogueira

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.

IPECE - Av. General Afonso Albuquerque Lima, S/N • Cambeba

• Cep 60.822-325 • Fortaleza / Ceará -

Fones: (85) 3101-3496 | 3101-3521 - Fax: (85) 3101-3500

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 formado por artigos sintéticos (descritivos/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.

Os artigos são agrupados em quatro seções, quais sejam: (i) *Da teoria à ação*, que trata de avanços teóricos nas áreas de gestão e de políticas públicas e como esses conhecimentos podem ser postos em ação; (ii) *Avanços na gestão pública do Ceará*, com as principais inovações em gestão e políticas públicas no Estado; (iii) *Difundindo melhores práticas*, com a análise de casos específicos locais, estaduais, nacionais ou internacionais; e, (iv) *Lições do setor privado*, com inovações privadas que podem servir de inspiração para o setor público.

Nesta Edição

DA TEORIA À AÇÃO

1. Resultados transformadores e a busca por mais efetividade nas políticas públicas (Autor: *Cláudio André Gondim Nogueira*), 4

AVANÇOS NA GESTÃO PÚBLICA DO CEARÁ

2. A evolução do Modelo de Gestão para Resultados do Estado do Ceará (Autor: *Raimundo Avilton Menezes Júnior*), 7

3. Portal do estado do Ceará recebeu nota máxima na Escala Brasil Transparente (Autora: *Adriana Oliveira Nogueira*), 10

DIFUNDINDO MELHORES PRÁTICAS

4. Incentivos e a busca por resultados: o caso dos professores de Costa Rica (MS) (Autor: *Cláudio André Gondim Nogueira*), 13

5. A importância do desenho para a avaliação: o caso do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Infantil do Ceará (PADIN) (Autores: *Raquel da Silva Sales, Cláudio André Gondim Nogueira e Jimmy Lima de Oliveira*), 16

LIÇÕES DO SETOR PRIVADO

6. Inteligência Competitiva: insights para o avanço da gestão pública (Autores: *Cláudio André Gondim Nogueira e Nicolino Trompieri Neto*), 20

SUMÁRIO EXECUTIVO

A presente edição do Boletim de GESTÃO PÚBLICA é formada por seis artigos sintéticos.

O primeiro artigo trata da questão da busca por resultados transformadores por meio do aumento dos níveis de efetividade das iniciativas e políticas públicas, indicando como os aspectos destacados podem ser postos em ação pelos governantes. O argumento principal é que os governos, em seus vários níveis, precisam desenvolver continuamente a sua capacidade organizacional, i.e., precisam dinamizar as suas atividades de planejamento, gestão, monitoramento e avaliação, para poderem dar respostas adequadas aos anseios da sociedade diante da complexidade dos problemas socioeconômicos que enfrentam.

O segundo artigo aborda a evolução da Gestão para Resultados (GpR) no Ceará, que culminou na elaboração de um novo modelo que representa um avanço na administração pública do Estado, pois, oferece um novo olhar para o funcionamento das organizações, com elementos para aprimorar ainda mais a atuação dos gestores e das equipes técnicas no sentido de integrar ações e temáticas relacionadas ao planejamento, orçamento, monitoramento e avaliação, com o foco na melhoria da qualidade de vida da população cearense.

O terceiro artigo destaca que o Portal da Transparência do Ceará tirou nota máxima na Escala Brasil Transparente, indicando como o Estado vem progredindo no sentido de promover a transparência das ações e informações em conformidade com as exigências legais em vigor e, também, porque esse é um aspecto fundamental para o avanço da gestão que busca atender de forma participativa e efetiva as demandas da sociedade.

No quarto artigo desenvolve-se o argumento básico de que os mecanismos de incentivos são fundamentais no contexto da gestão pública voltada para resultados. Como um exemplo bem sucedido disto, abordou-se o caso dos incentivos dados aos professores da rede municipal de Costa Rica (MS), que receberam bonificações expressivas em decorrência da redução de faltas e de licenças médicas sem justificativa real, o que também contribuiu para resultados positivos nas avaliações do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

O quinto artigo tratou das avaliações de impacto, diferenciando as prospectivas, desenvolvidas na origem do programa e integradas à sua implementação, das retrospectivas, que são efetuadas depois que o programa foi concebido. Com base em uma breve análise do caso do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Infantil do Ceará (PADIN), argumentou-se que construir um programa com a perspectiva, desde o seu início, de se realizar uma avaliação séria de impacto, resolvendo os potenciais entraves existentes, se configura como uma boa prática a ser adotada e que tem o potencial para ajudar na construção de uma cultura de avaliação, tanto no Ceará como em outros locais.

Finalmente, no último artigo, apresenta-se a Inteligência de Mercado como uma nova tendência do setor privado, que consiste na busca contínua e estruturada por dados e informações relevantes para auxiliar na tomada de decisão e para o aumento da competitividade. Reconhecendo que a obtenção de dados e informações não é estranha ao setor público, entende-se que deve ser feito um esforço contínuo de sistematização para que cada vez mais seja possível gerar o que se chamou de “Inteligência Pública”. Neste contexto, destacou-se o papel dos institutos de pesquisa e das demais estruturas organizacionais nos órgãos, secretarias etc., que podem atuar em conjunto para o alcance deste objetivo, fornecendo subsídios importantes para aprimorar o planejamento e a formulação das políticas públicas, de forma que maiores níveis de efetividade sejam obtidos.

DA TEORIA À AÇÃO

1. Resultados transformadores e a busca por mais efetividade nas políticas públicas¹

Autor: *Cláudio André Gondim Nogueira*²

Diante da pressão crescente por políticas públicas que realmente atendam aos anseios da sociedade, assim como em decorrência das inovações teóricas verificadas no âmbito da Administração Pública, verifica-se na atualidade um movimento crescente dos governos em direção à obtenção de resultados transformadores em uma perspectiva de médio e longo prazo, o que está diretamente ligado à busca por maiores níveis de efetividade das políticas públicas.

Assim, neste contexto, uma política pública será efetiva quando ela consegue propor uma solução significativa e duradoura, atacando as causas do problema socioeconômico que ela busca superar. Ademais, a efetividade está fortemente relacionada com os compromissos assumidos perante a sociedade. Então, o correto dimensionamento do problema, assim como os objetivos e metas de resultados acordados com a sociedade proporcionam o tamanho do desafio que o setor público, em parceria com outras partes interessadas, tem para solucionar por meio de suas iniciativas e ações.

Maiores níveis de efetividade também são decorrentes de todo o fluxo de insumos, ações e produtos voltados para os resultados transformadores, o que inclui lidar com as questões relacionadas à economicidade (minimização de custos associados à consecução de uma atividade, sem comprometer a qualidade), eficiência (otimização da utilização de recursos para a geração de produtos) e eficácia (alcance de metas programadas para os produtos, independentemente dos custos implicados). Deve, ainda, buscar continuamente aumentar o conhecimento através de lições aprendidas e integrá-las nos processos de tomada de decisão.

Assim, diante do exposto, os governos, em seus vários níveis, precisam desenvolver continuamente o que se pode chamar de capacidade organizacional, isto é, precisam dinamizar as suas atividades de planejamento, gestão, monitoramento e avaliação, para poderem dar respostas adequadas aos anseios da sociedade diante da complexidade dos problemas socioeconômicos que enfrentam. Uma ilustração disso pode ser feita com a ajuda da Figura 1.1.

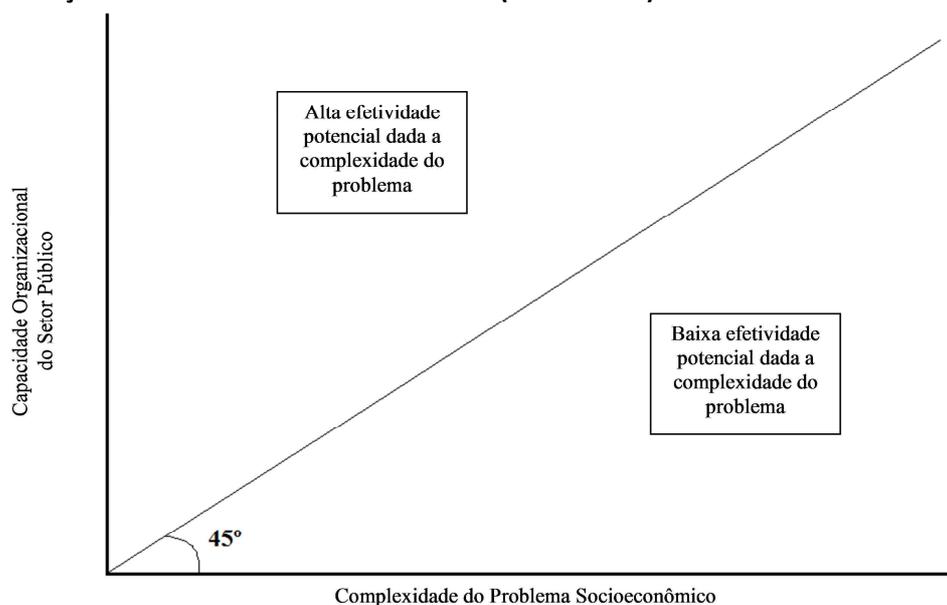
Conforme ilustrado, há basicamente duas áreas a considerar tomando-se como referência uma linha de 45° (com inclinação igual a 1), cujos pontos indicam uma proporcionalidade entre complexidade do problema e capacidade organizacional.

¹ Argumentação efetuada e adaptada com base em:

NOGUEIRA, Cláudio André Gondim. **Direcionamentos Estratégicos para o Aumento da Efetividade das Políticas de Combate à Pobreza no Ceará**. 2017. 150 f. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) – Programa de Pós-Graduação em Administração de Empresas (PPGA), Universidade de Fortaleza (UNIFOR), Fortaleza, 2017.

² Doutor em Administração (UNIFOR) e mestre em Economia (PENN STATE e CAEN/UFC). Diretor de Estudos de Gestão Pública do IPECE. E-mail: claudio.nogueira@ipece.ce.gov.br

Figura 1.1 – Capacidade organizacional vs. complexidade do problema, e a relação com a obtenção de resultados transformadores (efetividade)



Fonte: Elaborada pelo autor.

Dessa forma, a área superior à linha de 45°, por exemplo, ilustra uma região em que a efetividade potencial é elevada, dada a dimensão do problema socioeconômico existente. Assim, caso o problema tenha um baixo nível de complexidade, mesmo um governo pouco preparado (i.e., um governo com baixa capacidade organizacional) poderá ser bem sucedido em sua solução. É por isso que na Figura 1.1 um problema menos complexo está ligado a um amplo potencial de sucesso.

Por outro lado, se o problema é muito complexo e apresenta questões e nuances relevantes como, por exemplo, os casos da pobreza e da segurança pública, então, o governo precisa exibir elevados níveis de capacidade organizacional para poder apresentar alta efetividade em suas políticas, pois, caso contrário estará na área abaixo da linha de 45°, indicando que o problema não terá uma solução adequada e tenderá a perdurar.

Diante disto, então, tem-se o grande desafio para que os governos deixem de ser rígidos, lentos e focados apenas na entrega de produtos e serviços à sociedade. Ao invés disso, devem ser proativos e ter uma orientação de sua gestão para a obtenção de resultados, voltando a administração pública para o cidadão e suas necessidades. Em outras palavras, os produtos e serviços prestados devem, de fato, melhorar as condições de vidas das pessoas e atender às suas expectativas.

Isso não é trivial, pois, envolve a adoção de uma visão sistêmica, de médio e longo prazo, dos problemas socioeconômicos, alinhando os recursos alocados com os resultados pretendidos. Compreende, também, um processo de flexibilização administrativa, que promova a descentralizando da gestão e a otimização dos processos para atender mais prontamente as demandas da população. Abrange, ainda, a promoção de uma maior integração entre os diversos atores para que eles, em conjunto, consigam magnificar os efeitos intersetoriais e

transversais das políticas para, conseqüentemente, alcançar objetivos convergentes por meio da criação de soluções adequadas para problemáticas com elevado grau de complexidade.

Para que esses avanços da capacidade organizacional se tornem realidade, não se pode deixar de considerar a importância da valorização dos servidores públicos e os incentivos para um maior comprometimento profissional. Isso significa muitas vezes promover mudanças importantes em processos já materializados na administração pública e até na cultura organizacional. Mais especificamente, deve haver métodos modernos de gestão de pessoas, orientados para resultados e que estimulem a inovação e a geração de valor para a sociedade.

Faz-se necessária, também, a implementação de um sistema integrado de monitoramento e avaliação das intervenções para que se evite a pulverização e a duplicação de ações, que possibilite a correção problemas operacionais e de gestão (e.g., atrasos na execução de obras, falta de pessoal qualificado, atrasos de repasses financeiros, etc.), e eleja e dissemine boas práticas, o que pode ser feito especificamente com a avaliação continuada dos resultados das iniciativas e também com avaliações *ex-ante* para a seleção de projetos.

Finalmente, deve-se ainda buscar cada vez mais integrar e buscar a colaboração da sociedade e demais partes interessadas (*stakeholders*) no âmbito das políticas públicas, promovendo o controle social e a transparência, prestando conta das ações efetuadas, conforme preconizam as abordagens mais modernas da Administração Pública.

Com base na argumentação acima, é possível perceber que elevar significativamente a capacidade organizacional de um governo não é algo imediato nem trivial, pois, envolve lidar simultaneamente com vários aspectos complexos e desafiadores.

Ademais, as condições existentes não são estáticas. Para se ter uma ideia mais clara a esse respeito, países considerados avançados no que se refere à gestão pública, tais como Canadá, Reino Unido, Austrália dentre outros, já vêm há vários anos procurando dinamizar suas gestões em direção à obtenção de resultados transformadores, buscando ser mais efetivos em suas intervenções e na satisfação dos anseios da sociedade. É possível considerar que, de maneira geral, eles têm sido bem sucedidos em vários aspectos, mas a crescente complexidade dos problemas socioeconômicos existentes e até a emergência de novas problemáticas (e.g., redução das taxas de natalidade, envelhecimento da população, migração, terrorismo, consumo e tráfico de drogas etc.), os instiga a continuar avançando e a procurar soluções inovadoras para os novos desafios.

Portanto, concebe-se que a elevação da capacidade organizacional deve ser considerada um processo contínuo e dinâmico, que vai se adaptando diante das novas configurações que se colocam. Neste contexto, os governos devem, por um lado, ter uma perspectiva adequada das condições existentes por meios de diagnósticos e estudos técnicos e, por outro, avaliar continuamente a sua capacidade de resposta diante dos desafios que se colocam, identificando as áreas que precisam ser aprimoradas no âmbito da gestão e do planejamento, e disseminando melhores práticas. Somente desta forma é que maiores níveis de efetividade podem ser consistentemente alcançados ao longo do tempo.

AVANÇOS NA GESTÃO PÚBLICA DO CEARÁ

2. A evolução do Modelo de Gestão para Resultados do Estado do Ceará

Autor: *Raimundo Avilton Meneses Júnior*³

Desde a década de 1980, têm-se verificado um profundo e amplo processo de modernização da administração pública e de reforma do Estado, que ficou conhecido e disseminado como um novo paradigma: a Nova Gestão Pública (NGP).

A NGP é considerada uma evolução dos modelos de gestão pública, pois, visa superar os modelos existentes, como a administração patrimonialista, herança do modelo praticado nas sociedades pré-capitalistas e feudais, onde o soberano era a figura central e, desta forma, a máquina pública existe para atender às suas necessidades, e a administração burocrática, inspirada na burocracia weberiana, como expressão da racionalidade legal e gerencial, passando a ser considerada como o modelo universal de gestão para o setor público.

No entanto, apesar de sua forte influência e ampla disseminação, em praticamente todo o mundo, sendo mais fortemente observada em países de origem anglicana, como o Reino Unido, o Canadá, a Austrália e a Nova Zelândia, a NGP, por não se configurar como um movimento unificado e organizado, baseado em modelo padronizado, de aceitação universal, foi sendo concebida e implementada de forma progressiva, dando margem a uma variedade de correntes.

Apesar dessa diversidade de correntes praticadas nas administrações públicas ao redor do mundo, constata-se um ponto em comum a todas: a premissa da “orientação para resultados” (ou para o cidadão ou cliente do serviço público), representando uma das suas maiores contribuições à administração pública moderna, que vem incorporando aspectos gerenciais do setor privado, como a adoção de uma postura mais empreendedora, visando ao alcance do “lucro social”.

Neste contexto, insere-se o modelo de Gestão para Resultados (GpR), que, impulsionado pela dinâmica da Nova Gestão Pública, centra a atenção nos aspectos comportamentais e em ferramentas gerenciais para implantação dos referidos princípios de “orientação para resultados”, dando origem aos inúmeros modelos de GpR implantados Brasil a fora.

O Governo do Estado do Ceará, buscando maior eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas, assim como ocorreu em outros estados brasileiros, adotou, em 2003, o modelo de GpR, com o objetivo de condicionar o ciclo de gestão – planejamento, orçamento e processo decisório – aos objetivos e resultados almejados, e adotar uma postura mais gerencial, na qual o foco central era o cidadão como cliente da ação governamental, na oferta de bens e serviços públicos, com qualidade e tempestividade.

Durante este percurso de quase 14 anos, constatou-se movimentos de evolução e retrocesso na implementação do modelo de GpR, merecendo destaque: (i) a implantação do Comitê de

³ 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 Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará (SEPLAG). E-mail: avilton.junior@seplag.ce.gov.br

Gestão por Resultados e Gestão Fiscal (Decreto Nº 27.524/2004); (ii) a criação da Matriz de Resultados Estratégicos e implantação de Sala de Situação; (iii) a disseminação do modelo com uma capacitação para aproximadamente 500 servidores; (iv) a criação do Sistema de Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários (MAPP); (v) a implantação de sistemas de incentivos financeiros em algumas setoriais; (vi) a definição de novo modelo de gestão do Executivo Estadual (Lei Nº 13.875/2007); (vii) a criação da Escola de Gestão Pública (EGPCE); (viii) a institucionalização da Rede Estadual de Planejamento (Decreto Nº 29.917/2009); (ix) a implantação de escritórios de monitoramento de projetos estratégicos; (x) a assinatura de acordos de empréstimo com o Banco Mundial (Swap I, Swap II e PforR); e (xi) a elaboração dos programas de governos, constantes dos planos plurianuais, alinhados ao modelo de GpR.

Recentemente, o modelo cearense de Gestão para Resultados passou por um processo de reformulação, a partir de uma avaliação das práticas de GpR existentes no governo e do confronto com um levantamento de boas práticas, baseado em experiências nacionais, de governos estaduais e municipais, e internacionais, como Austrália, Canadá, Chile, Colômbia, Nova Zelândia e Reino Unido.

Para o "novo" Modelo de Gestão para Resultados do Estado do Ceará foi definida a seguinte visão de futuro: “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”.

Estes sete princípios, pilares da GpR do Governo do Estado do Ceará, devem guiar o comportamento pessoal e organizacional dos integrantes do Governo do Estado em todas as suas instâncias. São eles:

Figura 2.1 – Princípios da GpR Ceará



Fonte: Macroplan Prospectiva Estratégia & Gestão

Os princípios da GpR Ceará devem ser postos em prática por meio de processos sistemáticos organizados em quatro dimensões, as quais, em uma visão de conjunto, constituem o referencial utilizado para a concepção e operacionalização do novo modelo de GpR.

Figura 2.2 – Dimensões da GpR Ceará



Fonte: Macroplan Prospectiva Estratégia & Gestão.

Cada dimensão do modelo de Gestão para Resultados do Ceará possui elementos constituintes que, integrados e executados de forma eficiente e eficaz, contribuirão para o alcance da visão de futuro da GpR.

Na dimensão Visão Estratégica e Escolha de Prioridades, é imprescindível que haja a prática sistemática do planejamento articulado de longo, médio e curto prazos, com visão integrada dos desafios do Estado e do Governo; a definição de indicadores e metas, associados a políticas públicas, projetos e processos; e a integração planejamento-orçamento para racionalizar a alocação de recursos.

Na dimensão Monitoramento e Avaliação Sistemáticos, deve-se promover a estruturação das políticas, dos projetos e processos estratégicos; a pactuação de resultados e disciplina de execução; o monitoramento e a autonomia gerencial; e o desenvolvimento e implementação de sistema de informações estratégicas em tempo real e de sistemas de avaliação de projetos, processos ou políticas.

No tocante à dimensão Gestão e Desenvolvimento de Pessoas, o governo deve promover a formação continuada de gestores públicos e avaliações de desempenho; a seleção, alocação estratégica e motivação de pessoas; a adoção de mecanismos de incentivos financeiros e não-financeiros; e a cultura de gestão orientada a resultados.

Por fim, a dimensão Governança Orientada para Resultados traz como elementos constituintes: a implementação de mecanismos de articulação e de decisão intragovernamental e interinstitucional; a ampliação da adoção de parcerias com o setor privado e sociedade civil; a negociação, envolvimento e comunicação permanente com os poderes formais constituídos; a ampliação da comunicação com a sociedade e da participação e controle sociais.

Diante do desafio de avançar na melhoria da implementação das políticas públicas, tendo como parâmetro a adoção do modelo de Gestão para Resultados recentemente reformulado, o Governador do Estado do Ceará, considerando, dentre outros aspectos, que a “orientação para resultados representa uma mudança de perspectiva nos modelos da administração

pública ao vislumbrar um novo olhar para o funcionamento das organizações”, assinou o Decreto Nº 32.216, publicado no Diário Oficial do Estado no dia 10 de maio de 2017.

Este dispositivo representa um passo significativo na institucionalização do modelo de GpR no Ceará, na medida em que objetiva orientar a atuação dos gestores e equipes técnicas na organização e execução dos processos do chamado Ciclo da Gestão Estratégica, criando, redefinindo e/ou ajustando ações funcionais e temáticas, integradas de forma multissetorial, no que concerne ao Planejamento, ao Orçamento, ao Monitoramento e à Avaliação dos planos, políticas e projetos públicos, com foco no cidadão como cliente prioritário da oferta de bens e serviços, com a visão do alcance de resultados transformadores na vida da população cearense.

3. Portal do estado do Ceará recebeu nota máxima na Escala Brasil Transparente

Autora: *Adriana Oliveira Nogueira*⁴

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) vem crescendo a preocupação com a transparência das informações. Mais especificamente, no inciso XXXIII do art. 5º da CF/88 destaca-se que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações, e no parágrafo 3º. do art. 37 determina-se que uma lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta. E, ainda, na Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF) no capítulo IX – Da Transparência, Controle e Fiscalização ressaltou-se a necessidade da ampla divulgação dos instrumentos de transparência da gestão fiscal pelos entes da federação.

Assim, a Lei de Acesso à Informação (Lei Nº 12.527 de 18 de novembro de 2011) foi elaborada para regular o acesso à informação previsto na CF/88⁵. O seu art. 1º dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto na CF/88.

O Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) criou a metodologia Escala Brasil Transparente (EBT) onde se efetua um *ranking* de cumprimento da Lei de Acesso à Informação (LAI), no qual avalia o grau de cumprimento dos dispositivos desta lei em estados e municípios brasileiros.

Os entes da federação são avaliados a partir de um *checklist EBT* composto por 12 quesitos que cobrem aspectos da regulamentação do acesso à informação e a existência e funcionamento do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC).

Assim, a aplicação consistiu na realização de quatro pedidos de acesso à informação, sendo três direcionados para assuntos das principais áreas sociais (saúde, educação e assistência

⁴ Mestre em Controladoria e Contabilidade (USP). Auditora de Controle Interno da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE). E-mail: adriana.oliveira@cge.ce.gov.br

⁵ É importante ressaltar que o Estado do Ceará também publicou sua Lei de Acesso à Informação. No caso, a Lei Estadual de Nº 15.175, em 28 de junho de 2012, definiu regras específicas para a implementação do disposto na Lei Federal Nº 12.527/2011, no âmbito da administração pública estadual.

social). O quarto pedido está relacionado à regulamentação do acesso à informação pelo ente avaliado.

Essa forma de aplicação do *checklist EBT* foi criada por especialistas da CGU que pesquisam sobre a transparência e atuam em capacitações do Programa Brasil Transparente, estabelecendo uma métrica que resultou em uma nota de 0 a 10 pontos, onde 25% da nota foram destinados para a regulamentação da LAI e 75% para a efetiva existência e atuação do SIC.

Outra preocupação na aplicação da métrica foi torná-la menos subjetiva para o avaliador e, assim, optou-se por um preenchimento binário, sendo possível para cada quesito apenas dois tipos de resposta “SIM” ou “NÃO”. A exceção ocorre quando não existir um *site* ou este estiver fora do ar, podendo nesse caso existir os termos “NÃO LOCALIZADO” ou “SITE FORA DO AR”.

Os especialistas da CGU atribuíram uma pontuação com base no cumprimento ou não do requisito de transparência passiva, que são somados até uma pontuação máxima de 3600 pontos. Em seguida, a pontuação atingida obtida é ajustada para uma escala de 0 a 10.

Em regra, a resposta SIM recebe pontuação máxima do quesito e a resposta NÃO gera pontuação 0 (ZERO). Ocorrem duas exceções para essa regra: (a) quando perguntado no quesito “Para fazer uma solicitação, são exigidos dados de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação?” se a resposta for SIM, a pontuação será ZERO e se for NÃO, terá a pontuação máxima; (b) nos quesitos “Cumpre os prazos para resposta das solicitações?” e “Respondeu ao que se perguntou, atendendo ao pedido de informação?”, cada componente do quesito tem pontuação própria, onde é possível atender parcialmente ao quesito e pontuar respondendo algumas perguntas no prazo e algumas perguntas com resposta de conteúdo satisfatório. Um resumo da metodologia é apresentada na Figura 3.1.

Na terceira edição da EBT foram avaliados, entre julho/2016 e janeiro/2017, 2.355 entes federativos, sendo 2.301 municípios, todas as 27 capitais, além dos 26 estados e o Distrito Federal. Nesta avaliação, o Ceará apareceu entre os estados com nota máxima em transparência, conforme ilustra a Tabela 3.1. Percebe-se, também, que o Estado teve um incremento de 1,94 ponto em relação à 2ª avaliação, realizada em novembro de 2015.

Mais especificamente, o Ceará, nas três avaliações realizadas sempre se posicionou como um dos estados mais transparentes do Brasil, conforme ilustra a Figura 3.2.

Portanto, os resultados obtidos mostram como o Governo do Estado do Ceará e, em particular, a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE) estão progredindo no sentido de promover a transparência das ações e informações, tanto em conformidade com as exigências legais em vigor (como foi indicado anteriormente) e, também, porque esse é um aspecto fundamental para o avanço da gestão que busca alcançar resultados transformadores e atender de forma participativa e efetiva as demandas da sociedade.

Figura 3.1 – Infográfico da metodologia da Escala Brasil Transparente (EBT)



Fonte: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/metodologia>

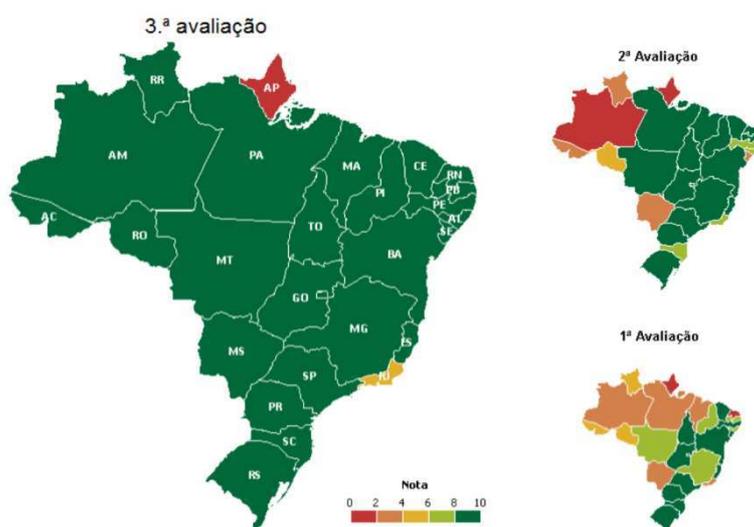
Tabela 3.1 – Escala Brasil Transparente – 3ª Avaliação – Notas dos governos estaduais

Posição Nacional	Estado	Nota	Varição ¹
1	Alagoas	10,00 ▲	+2,08
	Bahia	10,00 =	0,00
	Ceará	10,00 ▲	+1,94
	Espírito Santo	10,00 =	0,00
	Maranhão	10,00 =	0,00
	Mato Grosso do Sul	10,00 ▲	+7,50
	Rio Grande do Sul	10,00 ▲	+1,11
	Rondônia	10,00 ▲	+5,56
	São Paulo	10,00 =	0,00
	Tocantins	10,00 =	0,00
11	Rio Grande do Norte	9,72 ▲	+1,53
	Santa Catarina	9,72 ▲	+2,78
13	Goiás	9,58 ▼	-0,42
	Mato Grosso	9,58 ▲	+0,97
	Minas Gerais	9,58 ▼	-0,42
	Pernambuco	9,58 ▲	+2,91
	Piauí	9,58 ▲	+1,11
	Sergipe	9,58 ▲	+7,50
19	Acre	9,30 ▲	+5,97
20	Distrito Federal	9,16 ▼	-0,84
	Pará	9,16 ▲	+0,13
	Paraná	9,16 ▼	-0,15
23	Amazonas	8,88 ▲	+7,49
	Paraíba	8,88 ▲	+0,13
25	Roraima	8,05 ▲	+5,55
26	Rio de Janeiro	5,00 ▼	-2,08
27	Amapá	0,00 =	0,00

¹ Variação em relação à segunda avaliação da Escala Brasil Transparente

Fonte: https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=22

Figura 3.2 – Escala Brasil Transparente – Classificação dos governos estaduais



Fonte: https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=22

DIFUNDINDO MELHORES PRÁTICAS

4. Incentivos e a busca por resultados: o caso dos professores de Costa Rica (MS)

Autor: Cláudio André Gondim Nogueira⁶

Um dos princípios fundamentais da análise econômica é que os agentes respondem a incentivos. Então, partindo-se da hipótese básica que, em grande parte, os indivíduos perseguem os seus próprios interesses, um aspecto chave no que se refere aos incentivos está ligado ao fato de que, em muitos casos e situações, os interesses dos agentes econômicos envolvidos são diferentes e conflitantes.

Assim, no contexto das organizações se torna muito importante saber como utilizar os incentivos para coordenar eficientemente as atividades de seus membros, o que passa necessariamente pela boa transmissão de informações e de motivação. Contudo há uma questão séria a se considerar, pois, os indivíduos ou grupos, mesmo com a posse das informações relevantes, acabam não agindo para melhorar o bem-estar dos outros, pois, não estão suficientemente motivados para tanto⁷.

Diante disso, Kreps (2003)⁸, por exemplo, indica uma série de motivadores que podem surtir efeitos em indivíduos ou em grupos de indivíduos. Dentre todas as possibilidades, ele destaca: (i) motivadores intrínsecos, como o orgulho por um trabalho bem feito; (ii) o desejo de adquirir e manter uma reputação favorável entre os colegas e superiores, uma vez que a reputação pode prover benefícios futuros; (iii) a perspectiva de uma promoção ou de desempenhar

⁶ Doutor em Administração (UNIFOR) e mestre em Economia (PENN STATE e CAEN/UFC). Diretor de Estudos de Gestão Pública do IPECE. E-mail: claudio.nogueira@ipece.ce.gov.br

⁷ CAMPBELL, D. E. **Incentives: motivation and the economics of information**. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

⁸ KREPS, D. M. **Microeconomics for managers**. W.W. Norton and Company, 2003.

trabalhos mais desejáveis; e (iv) incentivos financeiros diretos baseados em medidas de performance.

Então, de posse dessas ideias básicas, tem-se que uma maneira inovadora de se analisar uma organização seria tratando-a como um sistema de incentivos. Mais especificamente, seria possível *a priori* considerar que uma organização funciona de acordo com um conjunto de contratos explícitos e implícitos, envolvendo tanto as relações entre os seus membros, como as relações com agentes externos^{9,10}.

É particularmente interessante tentar adaptar essa visão para a esfera pública, especialmente quando se adota uma gestão mais voltada para o alcance de resultados transformadores. Na administração pública, especialmente em organizações muito burocratizadas e hierarquizadas, o problema da coordenação de ações e os conflitos de interesses são talvez mais graves que nas firmas, pois, nas organizações públicas a noção de direitos de propriedade não é muito clara e a capacidade de coibir comportamentos indesejáveis é potencialmente mais difícil¹¹.

Portanto, para o sucesso da uma gestão voltada para a obtenção de resultados de longo prazo, materializados na melhoria da qualidade de vida da população e na transformação da sociedade, desenhar mecanismos eficientes de incentivos parece ser fundamental.

Certamente, a evolução das organizações públicas em busca da excelência de gestão é um processo contínuo e complexo, que envolve várias questões relacionadas a aspectos culturais, sociais e relações de poder que, potencialmente, podem levar bastante tempo para serem solucionados, pois, passam por uma ampla mudança da cultura organizacional¹². Entretanto, a abordagem aqui utilizada procura argumentar que o desenho de mecanismos eficientes de incentivos pode ser uma alternativa consistente para lidar com essas questões muito relevantes.

Então, diante do exposto, é importante abordar casos em que mecanismos de incentivos foram implementados de forma bem sucedida para exemplificar e disseminar a sua utilização. Assim, um exemplo interessante a ser considerado é o do município de Costa Rica (MS)¹³.

Primeiramente, considera-se o problema socioeconômico em questão. No caso, o referido Município, assim como vários outros do Brasil, apresentava problemas com o absenteísmo e com um significativo número de licenças médicas de professores da rede municipal, o que tem o potencial de prejudicar a qualidade do ensino e de elevar os custos com a contratação de substitutos.

Diante disto, o mecanismo adotado pela prefeitura foi o de administrar os recursos do Fundo para a Manutenção e o Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), que os municípios

⁹ HOLMSTRÖM, B.; MILGROM, P. The firm as an incentive system. **American Economic Review**, v. 84, p. 972-991, 1994.

¹⁰ MILGROM, P.; ROBERTS, J. Economic theories of the firm: past, present, and future. **The Canadian Journal of Economics**, v. 21, n. 3, p. 444-458, 1998.

¹¹ SLOMSKI, V. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2007.

¹² MORGAN, G. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 2009.

¹³ **Município de Costa Rica, no MS, paga até 16º salário para professor**. Jornal Nacional, 02 Jan. 2017. Disponível em: <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2017/01/municipio-de-costa-rica-no-ms-paga-ate-16-salario-para-professor.html>

recebem com base no número de alunos da educação infantil e do ensino fundamental, de forma que os excedentes gerados são transformados em bonificações para os professores.

Em termos do mecanismo em questão, pode-se argumentar que ele é basicamente um incentivo financeiro, mas que, também, contempla outro motivador mencionado anteriormente que é o desejo de adquirir e manter uma reputação favorável entre os colegas e superiores. Esse é um aspecto pertinente quando se considera um incentivo que é concedido a grupos e não diretamente a indivíduos.

Para esclarecer este ponto, tem-se que quando um professor falta ou pede uma licença médica sem justificativa real, os recursos do FUNDEB deverão ser utilizados para empregar substitutos, diminuindo o excedente e, conseqüentemente, a bonificação de todos. Como os professores fazem parte do Conselho do Fundo e fiscalizam as verbas existentes, então, enquanto beneficiários em potencial do mecanismo, passam a ter o interesse de monitorar os membros do grupo, evitando comportamentos oportunistas. Ademais, os mais assíduos e dedicados tendem a ser mais valorizados pelos seus pares.

Nas palavras do prefeito Valdeli Rosa, “Quando um professor pede um atestado falso, ele é o primeiro a denunciar, porque naquele lugar daquele atestado a gente vai contratar um professor. O dinheiro vai sair de onde? Do fundo”.

Então, quais foram os resultados gerados pelo mecanismo? No caso, segundo a Prefeitura de Costa Rica, houve uma queda no número de faltas e das licenças médicas dos professores, como era esperado. Essa redução foi tão significativa que, no final de 2016, o Município foi capaz de pagar um 14º, um 15º, um 16º e a metade de um 17º salário para todos os professores, em conjunto com o pagamento de férias e do 13º salário.

Ademais, com a manutenção dos professores nas salas de aula, motivados pela perspectiva da remuneração extra, o mecanismo pode ter influenciado na qualidade do ensino. De forma a ilustrar esse ponto, observa-se o Gráfico 4.1, que mostra a evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), e de sua meta, entre 2005 e 2015 para Costa Rica.

Gráfico 4.1 – Evolução do IDEB (anos iniciais da rede municipal) – Costa Rica (MS)



Fonte: QEdu.org.br. Dados do Ideb/Inep (2015).

No caso, percebe-se que o Município superou a meta pré-estabelecida em todos os anos considerados e, adicionalmente, o seu valor para 2015, de 6,3 superou a média brasileira de 5,5.

É importante salientar, entretanto, que outros fatores, também, exerceram influência neste resultado. Mais especificamente, a qualidade do ensino depende de uma série de elementos, dentre os quais estão a motivação e a performance dos professores. No caso, é importante ressaltar que o município de Costa Rica já vinha apresentado resultados de destaque no Mato Grosso do Sul, adotando uma política de valorização de professores e alunos¹⁴.

A evolução positiva do IDEB, como resultado de um conjunto de iniciativas, dentre as quais os incentivos em questão fazem parte, também, ilustra a importância de se pensar esses mecanismos como parte de um sistema estrategicamente integrado de intervenção, de forma que eles se configurem como poderosos instrumentos para compatibilizar interesses diferentes e conflitantes entre os agentes e para auxiliar na melhoria da qualidade de vida de uma população.

5. A importância do desenho para a avaliação: o caso do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Infantil do Ceará (PADIN)

Autores: Raquel da Silva Sales¹⁵, Cláudio André Gondim Nogueira¹⁶ e Jimmy Lima de Oliveira¹⁷

Avaliar o impacto de uma política ou programa é uma atividade que está diretamente relacionada a uma reivindicação cada vez mais atual da sociedade civil, que espera que o governo, que gerencia os tributos arrecadados, entregue serviços e produtos que atendam às crescentes demandas sociais e sejam capazes de transformar positivamente as realidades dos cidadãos (especialmente dos mais vulneráveis). Além disso, supre a necessidade de resposta aos formuladores de políticas públicas se devem expandir e ou replicar os programas efetivos, ou se precisam reduzir, extinguir ou redesenhar os que não conseguem apresentar resultados significativos.

Assim, percebe-se que a avaliação é fundamental no âmbito das políticas públicas e, também, consiste em uma poderosa ferramenta de gestão, pois, torna possível a reflexão se as intervenções implementadas estão, de fato, gerando as transformações esperadas, conforme o planejamento estratégico do governo. Mais especificamente, conforme ressaltam Oliveira, Miro e Barreto (2013, p. 8) ,

estudos de avaliação são periodicamente realizados procurando analisar aspectos como a relevância, eficácia, efetividade, eficiência e a sustentabilidade dos programas implementados, segundo aquilo que foi definido em seus objetivos.

¹⁴ **Costa Rica é o 1º lugar de MS na educação, confirma o Ideb.** Correio do Estado, 08 set. 2014. Disponível em: <http://www.correiodoestado.com.br/cidades/costa-rica-e-o-1o-lugar-de-ms-na-educacao-confirma-o-ideb/226688/>

¹⁵ Mestre em Economia do Setor Público (CAEN/UFC). Assessora Técnica da Diretoria de Estudos de Gestão Pública (DIGEP) do IPECE. E-mail: raquel.sales@ipece.ce.gov.br

¹⁶ Doutor em Administração (UNIFOR) e mestre em Economia (PENN STATE e CAEN/UFC). Diretor de Estudos de Gestão Pública do IPECE. E-mail: claudio.nogueira@ipece.ce.gov.br

¹⁷ Doutor em Economia (CAEN/UFC). Analista de Políticas Públicas da Diretoria de Estudos Sociais (DISOC) do IPECE. E-mail: jimmy.oliveira@ipece.ce.gov.br

Então, diante de um contexto em que os recursos são cada vez mais limitados em face às demandas crescentes da sociedade, e que os governos são cobrados no sentido de utilizar de forma transparente, eficiente e efetiva os recursos disponíveis, implementando programas que gerem as melhores soluções possíveis para os problemas socioeconômicos enfrentados, os formuladores de política têm cada vez menos a opção de escolher não avaliar suas iniciativas e estratégias.

Por outro lado, avaliar os impactos de políticas e programas não é algo simples, uma vez que envolve a mensuração de relações de causa e efeito, i.e., procura verificar se os resultados alcançados são realmente decorrentes das intervenções efetuadas. Mais importante ainda do que saber se há algum impacto é conhecer a sua magnitude, sobre quais dimensões ele se manifesta e por quais canais o programa produz impacto. Assim, diante de múltiplos aspectos que podem causar interferência nos resultados, deve-se encontrar a real contribuição da ação governamental.

Ademais, antes de tudo, para efetuar uma avaliação, os formuladores de política precisam desenhar ou inferir os esforços a mais. Para tanto, dentre outros aspectos, faz-se necessário preparar uma equipe, que deve ser formada por pessoas com habilidades e formação específicas, com tempo disponível para alocar nesse processo, e com capacidade para lidar com entraves ainda reais nas decisões governamentais e com questões complexas como a da intersetorialidade.

Diferentes tipos de avaliações são apropriados para responder a diferentes tipos de perguntas. As informações obtidas por meio de uma avaliação podem ajudar a diferenciar entre as contribuições do desenho e da execução de um programa, por exemplo. Avaliações do tipo *ex-ante*, como a avaliação da Cadeia Lógica de Resultados, ajudam a responder questões sobre a adequação da intervenção proposta ao problema a ser superado. As avaliações de processos se destinam a responder questões sobre a forma de execução do programa e oferecem valiosos *feedbacks* para orientar possíveis mudanças necessárias durante a execução do projeto.

Se o objetivo for verificar se um determinado programa produziu os impactos esperados, uma avaliação de impacto do tipo *ex-post* será a estratégia a ser adotada para avaliar o "efeito do tratamento" de um programa medido pela diferença entre os resultados de um agente econômico (indivíduo, família, empresa, etc.) que participa de um programa e dos mesmos agentes caso não participassem, chamada de situação contrafactual. O principal desafio enfrentado pelas diferentes metodologias de avaliação de impacto é encontrar um bom contrafactual que permita isolar o impacto exclusivamente atribuível ao programa.

Os métodos amplamente empregados para isolar e medir o impacto de programas sociais são divididos em duas categorias: o método experimental e os métodos não experimentais¹⁸. O método experimental é baseado na seleção aleatória dos indivíduos que farão parte do grupo que receberá o programa (grupo de tratamento) e do grupo que não o receberá (grupo de controle). Ele é amplamente empregado nas áreas de medicina e farmacêutica, em que

¹⁸ Os métodos não experimentais tentam substituir a aleatorização por certas condições e hipóteses que visam a tornar o grupo de controle parecido com o grupo de tratamento. Cada método adota um conjunto específico de hipóteses para identificar o efeito causal do programa.

medicações e procedimentos médicos são avaliados com base na aleatorização dos indivíduos que receberão ou não o tratamento em avaliação.

A escolha do método de avaliação de impacto irá depender dos procedimentos e hipóteses necessárias para minimizar o chamado viés de seleção que pode ser gerado por diferenças nas características observáveis e/ou não observadas que influenciam conjuntamente o resultado esperado e a participação no programa. Por exemplo, é possível que, mesmo que os grupos de tratamento e controle sejam parecidos em atributos observáveis como gênero, idade, escolaridade, renda familiar etc., eles difiram em habilidades, motivação, esforço, e outras características que podem afetar a variável de resultado sobre a qual se quer medir o impacto da intervenção.

As avaliações de impacto podem ser divididas ainda em duas categorias: as prospectivas e as retrospectivas. As prospectivas são desenvolvidas na origem do programa e integradas à sua implementação e, em geral, apresentam maior probabilidade de produzir resultados mais robustos. É nela que há a coleta de dados da linha de base, antes da implantação do programa. Já as avaliações retrospectivas avaliam o impacto do programa depois de concebido.

As principais razões para as prospectivas produzirem melhores resultados em comparação às retrospectivas são:

- i. Os dados coletados na linha de base são importantes para medir resultados pré-intervenção, além de verificar a efetividade da focalização;
- ii. Ajuda na focalização do programa, definição do público alvo prioritário do programa;
- iii. Os grupos de tratamento e controle são identificados antes da concepção do programa.

Em resumo, as avaliações prospectivas têm mais chance de gerar conclusões válidas, isto é, de se fazer uma comparação criteriosa com um grupo de controle com características observáveis e não observáveis similares às do público-alvo, verificando se a política implementada realmente proporcionou algum diferencial significativo entre esses grupos¹⁹. Seria, então, por meio dessa avaliação que existiriam elementos mais robustos para embasar a tomada de decisão, tanto no sentido de ampliar ou replicar uma iniciativa bem sucedida, ou de reduzir, interromper ou redesenhar um programa/política que não está gerando os resultados esperados, como foi argumentado antes.

Mas, deve-se, também, ressaltar que nem todo programa justifica uma avaliação de impacto, pois, a mesma pode ser onerosa ao orçamento público. Assim, na decisão do poder público em iniciar ou mesmo expandir um programa, alguns questionamentos devem ser feitos e respondidos no que se refere ao volume de orçamento requerido pelo programa e se ela afeta ou afetará um grande número de pessoas. No caso, se o programa necessita de pouco orçamento e poucas pessoas são envolvidas, então, não se justifica uma avaliação de impacto.

Para melhor ilustrar os aspectos levantados anteriormente, optou-se por utilizar um caso real como exemplo, o do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Infantil (PADIN) do Ceará. Este

¹⁹ Para maiores detalhes a esse respeito ver, por exemplo:

RAMOS, M. Aspectos conceituais e metodológicos da avaliação de políticas e programas sociais. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 32, p. 95-114, jan./jun. 2009.

programa foi criado em 2014 pela Secretaria de Educação (SEDUC), para funcionar a partir de 2017, com o objetivo de promover visitas domiciliares, encontros coletivos e comunitários para apoiar e orientar as famílias no cuidado e na educação das crianças de 0 a 47 meses de idade não atendidas nos Centros de Educação Infantil (CEI).

Com o programa, espera-se formar as competências familiares necessárias para estimular o desenvolvimento cognitivo e socioemocional das crianças atendidas por meio de brincadeiras e da interação com os adultos. A partir daí, pretende-se tornar mais eficiente o processo de aprendizagem em idades posteriores, por meio da redução dos déficits de habilidades, que se originam antes do ingresso no sistema escolar.

O desenho da avaliação do PADIN consiste em três passos.

Passo 1: Formulação das perguntas a serem respondidas na hora da avaliação, quais sejam:

- i. Um programa de formato misto (visita domiciliar e encontros comunitários) pode ser uma alternativa sustentável e de baixo custo para promover a melhoria no desenvolvimento cognitivo e não cognitivo das crianças de famílias vulneráveis?
- ii. Quais os canais explicam o sucesso do PADIN?
- iii. Para quais grupos a intervenção é mais eficaz?

Passo 2: Construção da teoria das mudanças onde o Comitê detalhou como o projeto deve alcançar os resultados pretendidos. Neste contexto, dada a importância de uma revisão da literatura especializada por parte dos formuladores do programa em busca de relatos de experiências semelhantes, foram levadas em consideração três experiências ocorridas fora do Brasil, como o programa *Chile Cresce Contigo*, o *International Child Developmental Program* (ICDP) e o programa *Educa Tu Hijo* de Cuba, assim como duas outras iniciativas ocorridas no Brasil, o *Programa de Desenvolvimento Infantil do Rio Grande do Sul – Primeira Infância Melhor* (PIM) e o *Cresça Com Teu Filho*, desenvolvido em Fortaleza.

Passo 3: Definição do tipo de avaliação. Os impactos do programa serão estimados pela comparação dos resultados de dois grupos, de tratamento versus grupo de controle, antes e depois do PADIN, com intervalo de 1 ano. Foi realizada uma seleção aleatória para definir para cada um desses grupos os integrantes dentre 22 dos 36 municípios que participam do programa (escolhidos pelo critério como aqueles com o maior percentual de pobreza e vulnerabilidade).

Entretanto, alguns entraves foram encontrados e solucionados. Por exemplo, em relação ao desafio de lidar com a complexa questão da intersetorialidade, uma vez que o programa envolve várias instâncias do Governo do Estado, assim como também de municípios e de entidades da sociedade civil, verificou-se a necessidade de se criar um Comitê Consultivo Intersetorial das Políticas de Educação Infantil do Estado do Ceará, presidido pela Primeira-dama do Estado, com representantes das Secretarias de Educação e de Saúde, de Trabalho e Desenvolvimento Social, do Desenvolvimento Agrário e de Planejamento, do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará e que pode contar com a participação de diversas instituições como a União dos Dirigentes Municipais de Educação do Ceará (UNDIME/CE), e entidades representativas dos municípios.

Outra questão importante, que é pertinente a um programa que se propõe a efetuar uma avaliação prospectiva, diz respeito à necessidade de se acompanhar o progresso do mesmo, considerando o quanto foi realizado em termos das intervenções planejadas e metas estabelecidas, assim como os resultados preliminares obtidos. Assim, neste sentido, viu-se a necessidade de se construir um sistema de monitoramento para o PADIN, que efetua uma avaliação processual e contínua que permite tanto verificar se cada etapa do programa será executada conforme o planejamento, como realizar as correções e ou a revisão das estratégias, fornecendo subsídios para a avaliação de impacto.

Portanto, diante do exposto, verifica-se que, no âmbito do PADIN, houve uma preocupação desde o seu início em se construir um programa com a perspectiva de se realizar uma avaliação séria de impacto, resolvendo os potenciais entraves existentes para tanto. Esse tipo de perspectiva diferencia-se de muitos outros casos em que a avaliação é pensada quando o programa está sendo executado ou quando já foi finalizado o que, como foi argumentado anteriormente, tende a limitar a capacidade dos gestores de obter um escopo mais detalhado e robusto acerca dos impactos das iniciativas efetuadas. Assim, a breve análise do caso considerado descreve uma boa prática a ser adotada e que tem o potencial para ajudar na construção de uma cultura de avaliação, tanto no Ceará como em outros locais.

LIÇÕES DO SETOR PRIVADO

6. Inteligência competitiva: *insights* para o avanço da gestão pública

Autores: Cláudio André Gondim Nogueira²⁰ e Nicolino Trompieri Neto²¹

Um dos modelos mais conhecidos no que se refere ao posicionamento estratégico de empresas é o das Cinco Forças de Porter²² (ver a Figura 6.1). No caso, o referido modelo busca fornecer elementos para se compreender como a lucratividade de uma firma é afetada por fatores fora de uma indústria (setor) que influenciam a concorrência nela e, também, por forças dentro da própria indústria que determinam como as firmas competem. Assim, o ambiente competitivo de cada firma será determinado pela interação dessas cinco forças e a meta do estrategista empresarial será encontrar uma posição na indústria onde sua empresa pode melhor se defender dessas forças ou influenciá-las ao seu favor.

Então, tomando esse modelo em específico, as empresas precisam conhecer primeiramente os seus concorrentes e suas estratégias competitivas, obtendo informações sobre produtos e serviços oferecidos, as tecnologias empregadas, suas estratégias de marketing, suas estruturas de custo etc. Adicionalmente, devem buscar antecipar as ameaças existentes tanto no que se refere à entrada de novos competidores e à possível competição que podem sofrer pelo lançamento de produtos substitutos. Finalmente, precisam considerar as relações com

²⁰ Doutor em Administração (UNIFOR) e mestre em Economia (PENN STATE e CAEN/UFC). Diretor de Estudos de Gestão Pública do IPECE. E-mail: claudio.nogueira@ipece.ce.gov.br

²¹ Doutor em Economia (CAEN/UFC). Analista de Políticas Públicas do IPECE. E-mail: nicolino.trompieri@ipece.ce.gov.br

²² PORTER, M. E. **Estratégia competitiva**: técnicas para análise de indústrias e da concorrência. 7.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1986. 362 p.

fornecedores, para determinar as especificações e custos dos insumos necessários para a sua atuação, bem como as relações com os consumidores, entendendo as suas necessidades e expectativas para os produtos e serviços da empresa.

É importante salientar que o modelo acima possui limitações. O próprio Porter reconheceu isto, tanto que propôs outra abordagem chamada de Modelo Diamante²³, formado por quatro determinantes. O primeiro determinante diz respeito às condições de fatores, as quais se referem a como o país está posicionado em relação aos fatores de produção, incluindo infraestrutura e mão de obra. O segundo refere-se às condições de demanda, que tratam do comportamento do mercado nacional em relação aos produtos ou serviços oferecidos pelas indústrias. O terceiro considera as indústrias correlatas e de apoio, que se relacionam à presença ou ausência de indústrias que forneçam materiais necessários à produção e a indústrias correlacionadas. Já o quarto determinante refere-se à estratégia, estrutura e rivalidade das empresas, o qual está ligado ao ambiente em que a indústria está inserida e de que forma ela se posiciona no mercado. Portanto, por meio do Modelo Diamante, Porter procura explicar porque uma empresa obtém êxito em determinada base nacional, i.e., além dos fatores contemplados no modelo das cinco forças, considera como fatores relacionados ao local em que as firmas atuam afetam as suas vantagens competitivas.

Outra crítica importante às abordagens listadas acima, diz respeito aos fatores intrafirma. No caso, a chamada Visão Baseada em Recursos (VBR)²⁴ surgiu para suprir esta lacuna, buscando explicar a vantagem competitiva como uma decorrência dos recursos e das competências que as firmas apresentam. No caso, quanto mais raros e difíceis de imitar forem os recursos existentes, mais competitiva tenderá a ser a firma.

Portanto, percebe-se que os modelos desenvolvidos por Porter ajudam as firmas a avaliar as ameaças e oportunidades que as firmas enfrentam, ao passo que a Visão Baseada em Recursos foca nos pontos fortes e fracos de uma organização. Então, em conjunto, essas abordagens podem ser sintetizadas em uma Matriz SWOT²⁵, que é uma ferramenta importante para a avaliação de cenários e para o planejamento estratégico.

Então, diante de um mundo cada vez mais globalizado e com o aumento da concorrência nos diversos setores econômicos, muitas empresas já perceberam que para alcançar maiores níveis de competitividade e para melhor se posicionar estrategicamente elas têm que conhecer profundamente os mercados em que atuam, o ambiente (setorial e local/nacional) em que estão inseridas e os próprios recursos, competências e deficiências que apresentam, conforme preconizam os modelos e arcabouços teóricos que tratam da vantagem competitiva²⁶.

²³ PORTER, M. E. **A vantagem competitiva das nações**. Rio de Janeiro: Campus, 1989. 932 p.

²⁴ MINTZBERG, H.; QUINN, J. B. **O processo da estratégia**. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. 404 p.

²⁵ *Strengths* (forças), *Weaknesses* (fraquezas), *Opportunities* (oportunidades) e *Threats* (ameaças).

²⁶ Os referenciais apresentados buscaram apenas dar uma ideia geral sobre a análise das estratégias competitivas para contextualizar a discussão, devendo-se reconhecer a existência de uma ampla literatura sobre o tema.

Foi exatamente neste contexto em que surgiu a chamada Inteligência Competitiva ou de Mercado que, segundo Ferreira (2015)²⁷,

É um conceito de extrema importância para a saúde e para o crescimento do negócio. A técnica consiste no levantamento e monitoramento de dados e informações sobre a sua empresa, clientes, mercado e concorrentes a fim de gerar análises que levem a uma melhor tomada de decisões. (...) Com isso, profissionais de cargos e áreas diversas da empresa conseguem transformar dados em informação e esta, por sua vez, em conhecimento estratégico.

Já Zambelli e Janissek-Muniz (2011)²⁸, consideram que a Inteligência de Mercado consiste em um “processo de transformação de dados em inteligência por meio do monitoramento do ambiente de negócio, coleta, análise e disseminação deste dado, informação ou inteligência” (p. 103). Entretanto, os autores enfatizam que se deve dar ênfase à coleta de dados e informações relevantes e não focar em demasia em questões operacionais. Assim, as empresas que investem na construção de inteligência passam a ter mais condições para, ao invés de apenas reagir às condições dadas, proagir, identificando novas oportunidades no mercado, formulando cenários para evitar ameaças, antecipando-se às novas tendências, promovendo inovações organizacionais e tecnológicas etc., i.e., implementando estratégias mais efetivas para elevar a sua vantagem competitiva.

Então, como a Inteligência de Mercado pode oferecer *insights* relevantes para a gestão pública? No caso, tem-se que a performance dos governos, de forma similar às empresas, também, é afetada por fatores externos e internos. Assim, os governos e seus diversos órgãos podem mapear as oportunidades e ameaças que podem afetar os resultados (imediatos e ou de longo prazo) de suas políticas e intervenções, assim como podem identificar quais são as forças e fraquezas organizacionais que interferem na prestação de serviços e no efetivo atendimento das necessidades e expectativas dos cidadãos.

Vale salientar que essa busca contínua e estruturada por dados e informações relevantes de forma a torná-las em inteligência não é totalmente estranha ao setor público, da mesma maneira que muitas empresas já contavam com sistemas de informação antes do conceito de Inteligência Competitiva ganhar notoriedade. O diferencial dessa abordagem consiste exatamente em destacar a importância de se realizar as atividades de coleta, tabulação, análise e interpretação de dados de maneira sistêmica e organizada, ciente dos objetivos estratégicos buscados pelas organizações, sejam elas públicas ou privadas.

Neste contexto, no âmbito do setor público, destaca-se o papel dos institutos de pesquisa e das demais estruturas organizacionais nos órgãos, secretarias etc., que podem atuar em conjunto para gerar o que pode ser chamado de “Inteligência Pública”.

Nas últimas décadas a busca por uma gestão pública efetiva se tornou um dos principais objetivos dos governos dos entes da Federação. A produção, o tratamento e a disseminação

²⁷ FERREIRA, V. **Inteligência de mercado**: o que é e por que você precisa se atentar a isso. Newsmonitor, 02 dez. 2015. Disponível em: <http://www.newsmonitor.com.br/blog/intelig%C3%Aancia-de-mercado-o-que-%C3%A9-e-por-que-voc%C3%AA-precisa-se-atentar-a-isso>

²⁸ ZAMBELLI, R. L.; JANISSEK-MUNIZ, R. Aplicação de inteligência de mercado em empresa do ramo de entretenimento: um estudo de caso no GNC cinemas. In: CONGRESSO DO INSTITUTO FRANCO-BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS, 6., Franca, 2011. **Anais...** Franca: IFBAE, 2011. p. 102-114.

das estatísticas públicas no âmbito dos governos estaduais são de responsabilidade das secretarias estaduais de planejamento (Seplans) e também de agências estaduais (fundações ou autarquias) de pesquisa e estatísticas geosocioeconômicas a elas vinculadas, no qual são de vital importância para o planejamento e formulação das políticas públicas.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é o maior e o principal órgão público federal de produção e disseminação de estatísticas públicas, a partir de dados primários, tanto para o País como para os estados e municípios brasileiros. As Seplans estaduais bem como as agências a elas vinculadas, são grandes usuários e disseminadores dessas estatísticas, por meio da produção dos anuários. A função de disseminação das estatísticas públicas, tanto para dentro dos governos estaduais quanto para a sociedade, foi durante muitos anos, a principal, e praticamente única, função exercida por elas. Com o passar dos anos, a necessidade de uma gestão pública eficiente e efetiva, forçou as Seplans e agências a irem além da apenas disseminação de estatísticas, para a criação de indicadores que norteiam programas e políticas públicas. Partindo do princípio de medição de impactos de programas e políticas públicas, o monitoramento e a medição dos impactos passaram a ser possíveis com o desenvolvimento de indicadores construídos a partir das estatísticas antes só acompanhadas e disseminadas.

Outras evoluções observadas são a construção de pesquisas primárias que captam realidades locais específicas não cobertas pelo IBGE, no qual configura todo um plano de amostragem e desenhos de questionários para a coleta de dados, bem como a aproximação dos analistas com a comunidade científica (universidades e centros de pesquisas científicas) no desenvolvimento de pesquisas acadêmicas e na absorção de metodologias modernas.

Segundo a Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística (ANIPES), fundada em 1999, atualmente são mais de 29 instituições filiadas, reunindo instituições com diferentes naturezas organizacionais – fundações, autarquias e da administração direta – e âmbitos de governo – federal, estadual e municipal, contemplando todos os estados e o Distrito Federal, com atividades de produção e análise de informações, para subsidiar o planejamento governamental e permitir o acompanhamento da conjuntura social e econômica. Percebe-se então que a geração da “inteligência pública” é cada vez mais percebida pelos governos como estratégica, pois tornam as suas ações eficientes, culminando na redução do desperdício de recursos financeiros e no aumento da efetividade das políticas públicas.