

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO (SEPLAN)
Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE)

NOTA TÉCNICA Nº 11

GESTÃO PÚBLICA POR RESULTADOS NA PERSPECTIVA DO ESTADO DO CEARÁ

Marcos Costa Holanda
Antônio Lisboa Teles da Rosa
Colaboração: Keyla Christina Albuquerque

Fortaleza-CE
Outubro/2004

Textos para Discussão do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE)

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

Lúcio Gonçalo de Alcântara - Governador

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO (SEPLAN)

Francisco de Queiroz Maia Júnior - Secretário

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE)

Marcos Costa Holanda – Diretor Geral

Pedro Jorge Ramos Viana – Diretor de Estudos Setoriais

Antônio Lisboa Teles da Rosa - Diretor de Estudos Sociais

A Série Notas Técnicas do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), tem como objetivo a divulgação de trabalhos elaborados pelos servidores do órgão, que possam contribuir para a discussão de diversos temas de interesse do Estado do Ceará.

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE)

End.: Centro Administrativo do Estado Governador Virgílio Távora

Av.: General Afonso Albuquerque Lima, S/N

Ed.:SEPLAN - 2º andar

60839-900 – Fortaleza-CE

Telefones: (85) 3488.75.07 / 3488.76.54

Fax: (85) 3488.75.64

www.ipece.ce.gov.br

ipece@ipece.ce.gov.br

SUMÁRIO

- 1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TRABALHO, 4
- 2 CONCEPÇÃO GERAL DA GESTÃO PÚBLICA POR RESULTADOS (GPR), 6
 - 2.1 O que é GPR ?, 6
 - 2.2 Por que GPR ?, 8
 - 2.3 Para quem e por quem é desenvolvida a GPR ?, 9
3. O Ciclo da GPR, 11
 - 3.1 A fase de planejamento, 11
 - 3.2 A Implementação, 13
 - 3.3 Monitoramento e Avaliação, 14
4. Uma Proposta de Implementação de um Sistema de GPR para o Ceará, 17
 - 4.1 Contextualização da situação atual, 17
 - 4.2 Os instrumentos para a implementar uma política de GPR no Ceará, 21
 - 4.3 Uma visão sistêmica dos instrumentos propostos, 31
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS, 33
6. BIBLIOGRAFIA CONSULTADA, 34

1- CONTEXTUALIZAÇÃO DO TRABALHO

Esta Nota Técnica integra um trabalho mais amplo que vem sendo desenvolvido no Governo do Estado do Ceará. Sua origem deu-se com a institucionalização do Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal (COGERF), criado através de decreto Nº 27.524, de 09 de agosto de 2004.

O COGERF tem como propósito básico assessorar o Governador do Estado, definir diretrizes e estabelecer medidas a serem seguidas pelos órgãos que integram a administração estadual, com o objetivo de garantir o equilíbrio financeiro do Tesouro Estadual, consolidar o modelo de gestão baseado em resultados, elevar a eficiência, eficácia e efetividade da administração estadual e garantir o cumprimento das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em sua composição, o COGERF conta com os titulares das seguintes secretarias de Estado:

- i) Secretaria do Planejamento e Coordenação (SEPLAN);
- ii) Secretaria da Fazenda (SEFAZ);
- iii) Secretaria da Controladoria (SECON);
- iv) Secretaria da Administração (SEAD);
- v) Secretaria de Governo (SEGOV).

Dispõe de uma secretaria executiva e conta com o assessoramento de três Grupos Técnicos:

- i) O Grupo Técnico de Gestão por Resultados (GTR);
- ii) O Grupo Técnico de Gestão Fiscal (GTF); e
- iii) O Grupo Técnico de Gestão de Contas (GTC).

Diante disso, o presente documento foi elaborado no âmbito do GTR, com a finalidade de iniciar um processo de discussão, tendo em vista a

implementação de um novo modelo de gestão pública no Ceará, que resultará em amplas reformas estruturais, institucionais e na forma de lidar com a coisa pública. O novo modelo, chamado de Gestão Pública por Resultados (GPR), introduz uma nova filosofia, que tem como foco os beneficiários das políticas e ações governamentais, orientando-se para os resultados de desenvolvimento.

Assim, embora este trabalho seja parte de um processo que envolve as áreas de gestão por resultados, gestão financeira e gestão de contas, no presente momento prioriza-se um segmento específico da GPR, que vai do planejamento, passa pela definição de critérios de alocação de recursos e chega na avaliação da implementação, dos resultados e dos impactos dos programas e das ações do Governo do Estado do Ceará.

De um modo geral, este texto procura definir o que é a GPR, o porque e para quem esta gestão é implementada. Percebe-se, assim, que por estabelecer uma relação sistêmica, a GPR é um modelo complexo, porém transformador e potencializador da sustentabilidade e da capacidade inovativa dos gestores públicos e da sociedade.

Em seguida, é proposta a implementação desse novo sistema de GPR para o Estado do Ceará, adequando-o ao momento atual da administração pública. Para tanto, é contextualizado o modelo de gestão em vigor e são sugeridos alguns passos a serem dados que viabilizem a transição para o modelo que se pretende implementar.

Espera-se, assim, subsidiar os debates sobre o tema e chamar a atenção daqueles que se interessem em dar suas contribuições, através de comentários e sugestões.

2 - CONCEPÇÃO GERAL DE GESTÃO PÚBLICA POR RESULTADOS (GPR)

2.1- O que é GPR?

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

Neste modelo, o poder público precisa dialogar continuamente com a sociedade e utilizar intensamente os procedimentos de monitoramento e avaliação, inclusive sob o ponto de vista do cidadão como cliente principal.

Uma prática, comumente adotada, é o estímulo à competição entre programas por melhores resultados, com o fim de melhorar o atendimento ao público, reduzir custos e o tempo dos processos, e criar eficientes mecanismos de informação gerencial.

A Política de GPR exige do Governo um permanente aprimoramento de seus processos e a focalização nos resultados de seus programas, projetos e atividades, prestando contas sobre os mesmos à sociedade. Em termos práticos, a GPR implica:

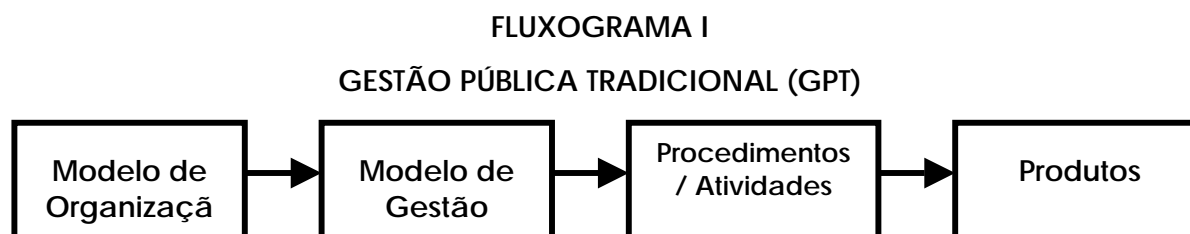
- 1) Definir de forma clara e objetiva o problema de desenvolvimento que será tratado;
- 2) Identificar os beneficiários e elaborar programas e projetos, de modo a atender às suas necessidades;
- 3) Definir os resultados esperados de modo realista, com base em análises adequadas;
- 4) Aperfeiçoar os mecanismos e critérios de alocação e controle de recursos e, ao mesmo tempo, dar autonomia e responsabilidades aos gestores;

- 5) Monitorar o progresso em direção aos resultados e os recursos utilizados, usando indicadores de desempenho apropriados;
- 6) Identificar e gerenciar os riscos, tendo em mente os resultados esperados e os recursos necessários;
- 7) Aumentar o conhecimento através de lições aprendidas e integrá-las nos processos de tomada de decisão; e
- 8) Elaborar relatórios sobre os resultados obtidos e os recursos utilizados.

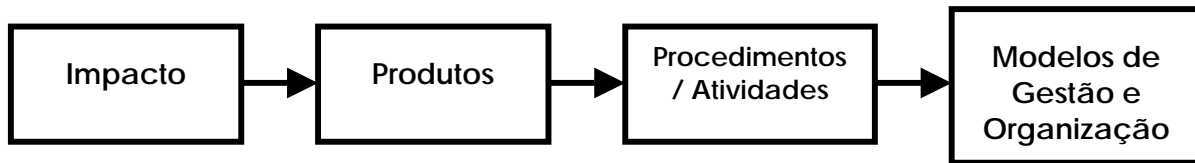
Assim, nesse novo modelo, a ênfase desloca-se dos aspectos operacionais da gestão de projetos e seus resultados imediatos, para uma ótica mais abrangente, incorporando os impactos das ações governamentais sobre a vida da população e o processo de desenvolvimento. É um modelo que se diferencia da gestão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

Em síntese, a GPR prioriza o atendimento ao cidadão como cliente, é pró-ativa, toma iniciativas e tem autonomia gerencial. Além do mais, sem negligenciar a qualidade dos processos, adota o controle por objetivos e metas, gerando resultados para a sociedade que atendam às demandas dos cidadãos como clientes. Dessa forma, ganha importância a mensuração dos resultados, o que remete a questão para as atividades de monitoramento e avaliação.

De forma resumida, os Fluxogramas I e II, abaixo, diferenciam o modelo tradicional do modelo de gestão por resultados:



FLUXOGRAMA II
GESTÃO PÚBLICA POR RESULTADOS (GPR)



Observa-se que há uma inversão da seqüência lógica quando se passa de um modelo para o outro: 1) a gestão tradicional privilegia o modelo de organização, que condiciona os processos/atividades, tendo em vista elaborar um produto; 2) já na GPR, o produto é um meio para alcançar um fim, ou seja, o impacto. Também o impacto é o elemento norteador que sinaliza para o envolvimento de todos os interessados (internos e externos) no processo, pois o seu sucesso depende fundamentalmente disto.

2.2 - Por que a GPR?

O mundo atual vem experimentando um processo de maior participação dos cidadãos na vida sócio-política. Este fenômeno é alimentado pelo crescente acesso a informações sobre orçamentos públicos, gastos, déficits, políticas etc. Assim, ficam mais visíveis as ações governamentais e, como consequência, os gestores públicos são cada vez mais cobrados para que se atenham com disciplina aos limites dos escassos recursos orçados e otimizem a sua aplicação em ações que atendam efetivamente às necessidades da sociedade.

Isto obriga os gestores públicos e os governantes a adotar uma nova postura, a do Governo Empreendedor, voltado para o cidadão como cliente, uma vez que passou a ser feita uma maior cobrança por eficiência e eficácia na execução das políticas públicas, o que exige maior diálogo com a sociedade, transparência e controle social.

Diante disso, o poder público precisa utilizar critérios mais claros para a alocação de recursos e publicizá-los. Como consequência, a gestão pública passou a ser mais visada pelos atores sociais, o que torna o governo mais sensível aos problemas reais da comunidade.

Nesta nova etapa da história, as organizações sociais e as comunidades passaram a ser mais reivindicativas, a mídia passou a ter mais acesso a informações sobre a gestão pública e transformou-se num instrumento de difusão dos bons e maus exemplos de gestão.

Como consequência, o governo precisa deixar de adotar uma estratégia de trabalho vertical, onde ele oferece seus produtos e a sociedade os recebe, passando a empregar métodos de trabalho mais horizontais, dialogando com os diversos atores sociais, contando com a sua parceria e aprendendo através de seus sucessos e fracassos.

Portanto, passou a ser imprescindível o governo adotar uma GPR, tendo em vista atender a um cliente cada vez mais exigente.

2.3 - Para quem e por quem é desenvolvida a GPR?

Responder pergunta acima é identificar quem são os grupos de interesse na GPR e como eles articulam-se. Dentre eles, destacam-se:

- 1) Os beneficiários diretos de uma determinada ação pública, que esperam que o setor público atenda às suas demandas de maneira satisfatória, com ética e com adequada utilização dos recursos públicos. Além do mais, Os beneficiários diretos têm a função de co-responsáveis pelas decisões de políticas públicas, pois eles manifestam suas demandas e devem envolver-se num processo participativo de identificação dos problemas, alternativas de solução, recebimento do produto e manifestação sobre o seu grau de satisfação com a ação governamental;

- 2) Os próprios gestores e técnicos do setor público, que são os responsáveis pela articulação com os diversos atores sociais, tendo em vista elaborar programas e projetos compatíveis com a solução dos problemas identificados. Neste momento os gestores e técnicos precisam dialogar continuamente com a sociedade e utilizar intensamente os procedimentos de avaliação, inclusive sob o ponto de vista dos cidadãos. Com isto, esse grupo de atores está sempre estabelecendo mecanismos de comparação entre alternativas, selecionando as de melhores resultados e criando eficientes mecanismos de informação gerencial, o que fortalece o seu papel na sociedade. Assim, eles passam a se envolver com um processo de crescimento e aprendizagem que adiciona cada vez mais valor aos produtos oferecidos e ao trabalho desenvolvido pelos servidores públicos;
- 3) Os atores indiretamente envolvidos, tais como as comunidades e os grupos organizados, pois eles são agentes que contribuem com o pagamento de impostos e, com o fortalecimento do senso de cidadania, estão mais atentos e interessados em perceber se tais recursos estão sendo bem aplicados adequadamente;
- 4) O sistema político, que é pressionado pelas demandas dos diversos atores, o que acarreta a tomada de decisões de políticas públicas, as quais deverão ir ao encontro dos interesses da sociedade, para que aquele sistema tenha sustentabilidade;
- 5) Os políticos, que deverão estar em sintonia com os interesses dos diversos grupos de atores sociais, manifestando seus interesses em atendê-las. Sua sobrevivência está a depender fundamentalmente do alinhamento com os interesses dos diversos grupos de atores sociais;
- 6) A mídia, que passa a ter seu espaço e a potencializar sua função de informar e fortalecer o senso de cidadania, o que viabiliza o controle social.

Percebe-se, assim, a amplitude dos grupos de interesse da GPR. A consequência disto é a concepção e implementação de políticas públicas sob uma ótica sistêmica e integrada, iniciando-se com a identificação de um problema a ser resolvido pelo poder público, passando pela decisão e escolha de uma

alternativa de solução, que não deve ser unilateral, mas compartilhada com todos os grupos de interesse. Em seguida, vem a alocação de recursos e a implementação da política, que deve ser acompanhada e apresentadas as informações sobre seu desenvolvimento e resultados aos grupos de interesse, a fim de que eles possam avaliar e se manifestar sobre a gestão. Portanto, é um sistema complexo, transformador e potencializador da sustentabilidade e da capacidade inovativa da sociedade.

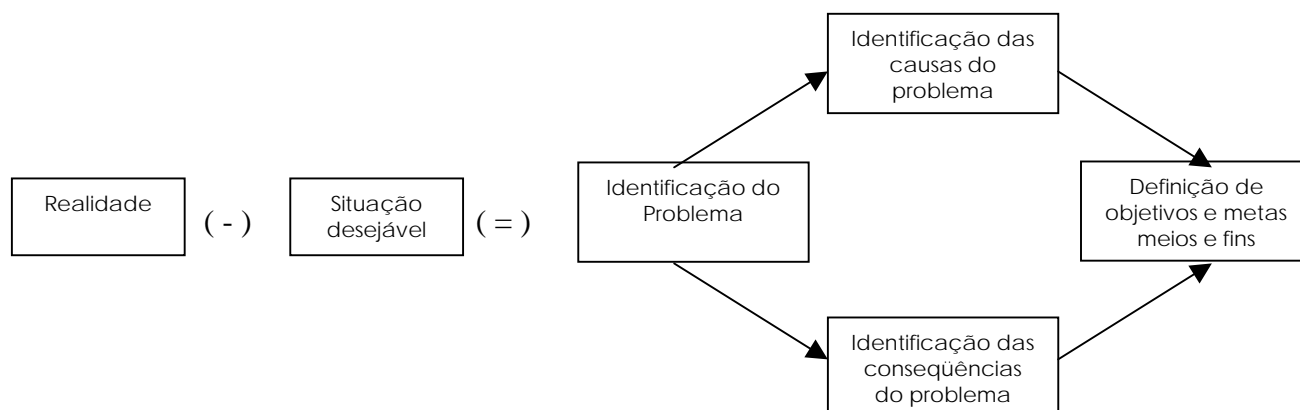
3 - O CICLO DA GPR

3.1- A fase do planejamento

A GPR é um sistema, onde cada etapa interliga-se a uma outra e no final gera um processo de retroalimentação que proporciona o permanente aprendizado e a melhoria da capacidade inovativa na gestão pública. Desta forma, pode-se escolher como primeira etapa do processo o conhecimento da realidade que se quer trabalhar. Isto permite formular o problema, que nada mais é do que a situação real comparada com uma ideal, ou desejável. Em seguida, são analisadas suas causas e conseqüências, que se constituem no estabelecimento de relações esperadas, ou teóricas, de causa e efeito. A partir daí é que serão elaboradas as políticas públicas, estabelecidos os objetivos e as metas de resultado e impacto, ou de mudanças pretendidas sobre a realidade. O fluxograma abaixo sintetiza esta seqüência:

FLUXOGRAMA III

IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA NA PERSPECTIVA DE DEFINIR OBJETIVOS MEIOS E FINS



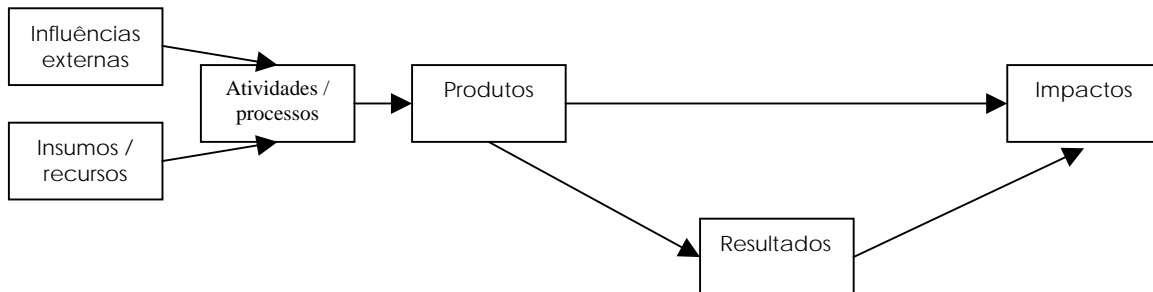
Dois instrumentos úteis para a visualização das relações de causa e efeito do problema e que ajudam na formulação de objetivos e metas meios e fins são: 1) a árvore de problema; e 2) a árvore de objetivos¹. Através da árvore do problema, tem-se uma boa orientação para saber em que áreas trabalhar e quais os públicos-alvo para alterar o quadro de deficiência na oferta de serviços públicos (causas) e os resultados e impactos esperados (efeitos). A partir daí, pode-se lançar mão do segundo instrumento, que é a árvore de objetivos, onde são estabelecidos os objetivos e metas meios e fins, ou seja, a magnitude dos programas, projetos e ações a serem implementadas e os resultados e impactos esperados.

Definidos os objetivos e as metas meios e fins, são elaborados os programas e os projetos, tendo em vista implementá-los, através da alocação de recursos e do desenvolvimento de atividades/processos, para a realização os produtos. Por meio dos insumos/recursos alocados podem ser estimados os custos para a consecução do produto, que é a meta meio. Ao mesmo tempo, pelo estabelecimento de metas, pode-se projetar os resultados e impactos, verificando se as metas e objetivos fins são consistentes e compatíveis com o processo.

Portanto, o planejamento é a etapa inicial, onde se analisa a situação, elaborase um diagnóstico, definem-se as relações causais do problema e os mecanismos e instrumentos de intervenção, além de delinear-se a trajetória de implementação do programa ou projeto, estabelecendo previsões de transformações que se quer realizar na situação identificada. É uma etapa de desenho da trajetória do programa, inclusive com a definição de recursos necessários, a forma de gestão e os mecanismos e indicadores de monitoramento e avaliação. É desejável que cada programa ou projeto esteja adequadamente vinculado a um planejamento estratégico mais amplo, estabelecendo suas relações com outros programas ou projetos. De uma forma resumida, o fluxograma abaixo relaciona estas etapas:

¹ Maiores detalhes podem ser obtidos em CEPAL/OEA: Programa Conjunto Sobre Políticas Sociales para América Latina (PROPOSAL) - Formulação e Avaliação de Projetos Sociais (MANUAL)". CEPAL/OEA/CENDEC, 1997.

FLUXOGRAMA IV
IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS E PROJETOS NA PERSPECTIVA DOS RESULTADOS E IMPACTOS



3.2- A Implementação

É uma etapa em que se iniciam as atividades para a realização do produto que foi projetado. É um momento em que se pode avaliar a consistência das proposições e da adequação dos recursos alocados aos produtos pretendidos, resultados e impactos. É o momento de interação e aprofundamento do conhecimento do programa por parte dos interessados.

É o momento de avaliar a quantidade e a qualidade dos recursos, bem como a estrutura gerencial, tendo em vista conduzir o processo de realização do produto da forma mais eficiente e eficaz. Exige-se, ainda, mecanismos de acompanhamento de cada etapa e correção de desvios que venham a aumentar os prazos e os custos ou modificar a qualidade e as características do produto.

Exige-se uma ampla articulação intra e inter-setorial, além de uma percepção clara do problema, dos objetivos e das metas de resultados e impactos que estão associados ao produto que está sendo gerado.

Como o programa contempla um ambiente de GPR, o mais importante é não perder de vista o foco do programa e manter um permanente canal de

comunicação com os interessados, sejam eles integrantes do poder público ou atores externos que tenham poder de influenciar os resultados ou sejam beneficiários do programa.

Também é a etapa mais apropriada para gerar informações e alimentar o processo de monitoramento e avaliação, com foco nos produtos, objetivos e metas estabelecidos na etapa de planejamento, e para manter um diálogo com os interessados (internos e externos).

Ao final do processo pode-se dispor de elementos para avaliar a eficiência e a eficácia da geração do produto. Também, ao longo do processo, podem-se dispor de mecanismos de acompanhamento e controle dos recursos utilizados, das atividades em desenvolvimento, tendo em vista zelar pelo cumprimento dos objetivos e metas de produto.

Deve-se salientar que a entrega do produto não esgota todo o ciclo, pois os próprios responsáveis pela execução também deverão estar plenamente envolvidos e engajados com todo o processo, inclusive com uma percepção dos resultados e impactos esperados.

3.3- Monitoramento e Avaliação

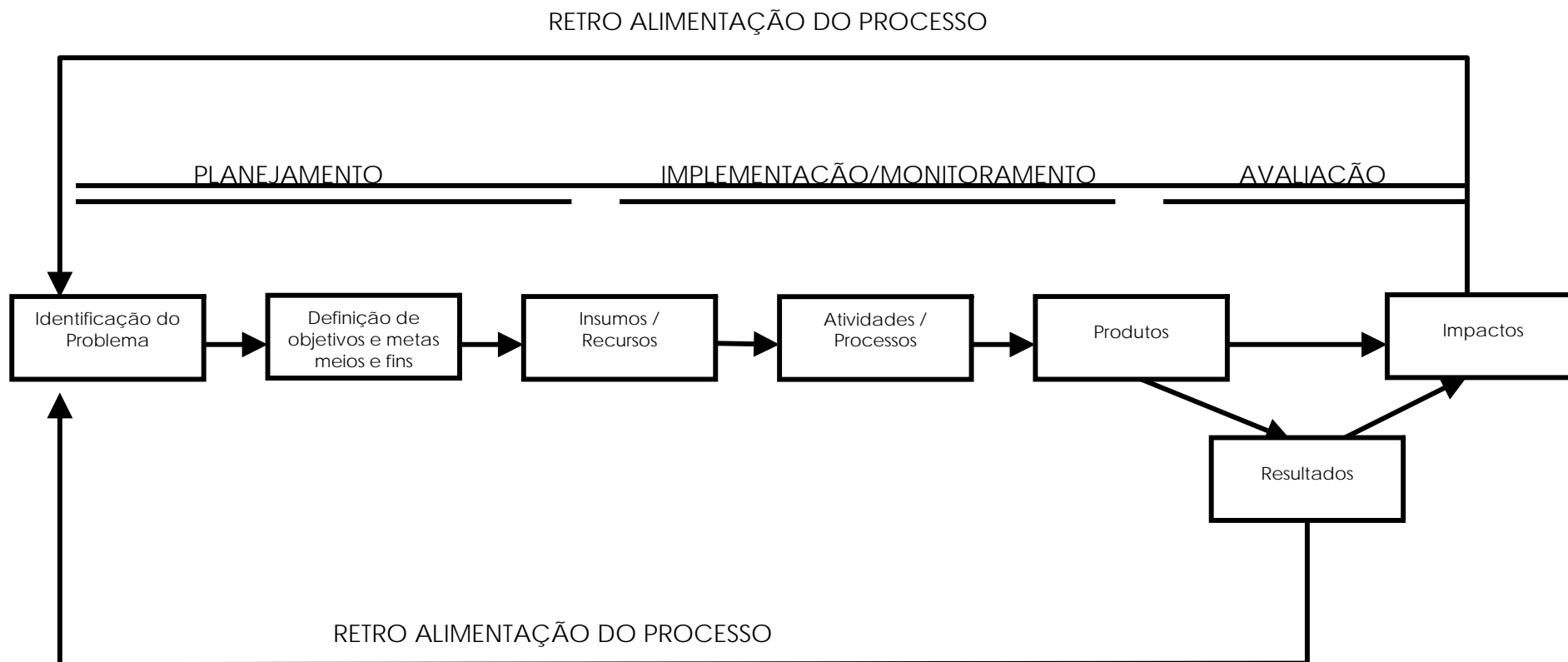
Monitoramento e avaliação são atividades distintas mas que se relacionam, passando a primeira a subsidiar a segunda. São atividades que se iniciam na etapa de planejamento, quando os responsáveis pela concepção das políticas públicas passam a projetar resultados, através da definição de objetivos e metas.

Em seguida, são definidos os projetos e as ações que serão desenvolvidas, estabelecendo-se os recursos e processos necessários ao alcance das metas propostas. Depois disso, inicia-se o desenho do plano de monitoramento e avaliação, que terá dois focos principais: i) o acompanhamento sistemático dos

processos e da utilização dos recursos, tendo em vista detectar desvios entre o projetado e o executado; e ii) a aferição dos resultados e impactos decorrentes da implementação dos programas e projetos. É um conjunto de atividades que gera o aprendizado para a melhoria atual e futura de critérios de alocação de recursos.

Em síntese, o monitoramento e avaliação estão no início do processo e fundamentam a retroalimentação do sistema, onde são redefinidos o problema, os programas, os projetos e as ações. Isto acarreta a permanente reestruturação do desenho da articulação entre os grupos de interesse, da gestão, da alocação de recursos e assim por diante. O fluxograma a seguir sintetiza a questão, delimitando, em linhas gerais o espaço das etapas de planejamento, implementação e avaliação.

FLUXOGRAMA V ETAPAS DO PROCESSO DE GESTÃO POR RESULTADOS



4 - UMA PROPOSTA DE IMPLEMENTAÇÃO DE UM SISTEMA DE GPR PARA O CEARÁ

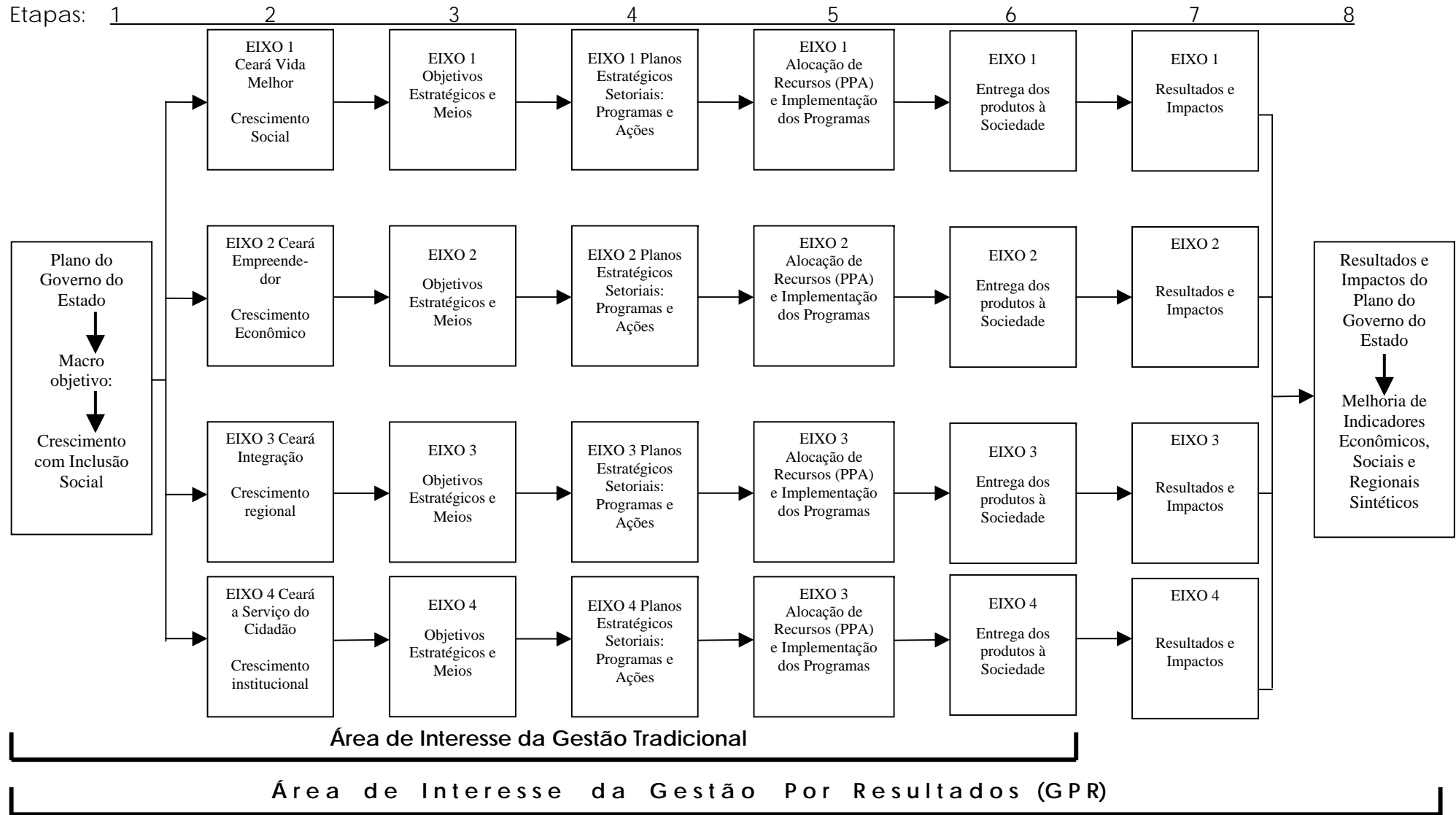
4.1- Contextualização da situação atual

Tomando o que foi exposto até aqui, como referência, caracterizar-se-á a situação atual da Gestão Pública do Estado, posicionando-a em relação à GPR. Inicialmente, sabe-se que existe um modelo de gestão que está em operação há muitos anos. Além do mais, no início de cada Governo, apresentam-se novas propostas de trabalhos, são reestruturados alguns dos programas existentes e inseridos novos. Isto é materializado no Plano de Governo, que deve servir de orientação para a elaboração do novo PPA, que passa a vigorar a partir do segundo ano de Governo.

Portanto, o ponto de partida aqui adotado é o Plano do atual Governo, que tem sua lógica baseada num grande objetivo, que é "Crescimento com Inclusão Social". Para que ele seja alcançado, foram estabelecidos eixos de orientação de políticas que permitem ao Governo Estadual trilhar caminhos, atendendo a objetivos estratégicos e meios de cada eixo, cuja agregação corresponde ao alcance do macro objetivo.

Em seguida, foram estabelecidos programas e ações que estão associadas aos objetivos estratégicos e meios de cada eixo. Na etapa seguinte foram alocados recursos e implementados tais programas e ações, o que permite gerar produtos, que terão resultados e impactos, cuja agregação representa os resultados e impactos esperados por eixo e para a sociedade como um todo. De acordo com esta seqüência, existe um marco lógico no Plano de Governo que pode ser representado pelo Fluxograma VI, abaixo

FLUXOGRAMA VI
ETAPAS DA GESTÃO PÚBLICA NO CEARÁ: DO MODELO TRADICIONAL PARA A GPR



O fluxograma acima agrupa 8 etapas de um processo que começa na elaboração do Plano do atual Governo, onde são estabelecidas suas diretrizes gerais (etapa 1), indo até a etapa 8, onde são aferidos os resultados e impactos das ações do Governo Estadual.

O modelo de gestão tradicional tem como áreas de interesse as etapas de número 1 a 6, que correspondem ao planejamento e implementação mencionados anteriormente. Seu foco é o planejamento para a implementação de programas e ações, tendo como orientação entregar os produtos à sociedade. É uma gestão que valoriza uma parte de todo o sistema em que estão inseridas as políticas públicas, não dando a devida atenção ao público alvo, que é o cidadão.

O atual governo tem clareza sobre esta questão e organiza-se para dar um salto qualitativo, inserindo a GPR, que é bem mais abrangente e atua em todas as 8 etapas do Fluxograma acima, considerando a avaliação dos resultados e impactos com mecanismos que busquem permanentemente o aperfeiçoamento na prestação dos serviços, otimização da alocação dos recursos escassos e elevação do bem-estar social.

Além da diferença de área de abrangência, a GPR também tem uma forma diferente de estabelecer prioridades para a seleção de programas, alocação de recursos e implementação de programas e projetos. Na realidade, existe um contínuo processo de troca de informações entre atores internos, diálogo com a sociedade, busca da eficiência e transparência no uso dos recursos. A consequência disto é a atuação de servidores públicos comprometidos com a sociedade e com os resultados.

Todavia, a implementação da GPR exige a transposição de desafios tais como:

- 1) Transformar a cultura organizacional para tornar-se orientada para resultados, para aceitar a responsabilização e para lidar com a avaliação de resultados. A mudança dessa visão é necessária, inclusive, para estimular a criatividade

dos funcionários, precisam saber que são responsáveis por resultados não apenas internamente para a organização, mas para os consumidores e para a sociedade;

- 2) Implantar uma sistemática de avaliação, também é um dos pontos mais críticos, pois, tradicionalmente, ela é relacionada principalmente a penalidades. Avaliar para redirecionar ações, para melhorar desempenho, para gerar conhecimento organizacional é uma idéia que precisa romper as barreiras corporativas e políticas. É um meio de oferecer transparência e prestação de contas à sociedade;
- 3) Implementar um planejamento estratégico com visão de futuro, com a projeção de cenários, sistemas de avaliação periódica, seja de políticas públicas, seja de programas e projetos, seja do desempenho das organizações e do desempenho funcional e o concomitante desenvolvimento de sistemas de coleta de informações confiáveis, precisam ser desenvolvidos e testados;
- 4) Propiciar o envolvimento de todos os níveis das instituições na implementação da gestão por resultados, pois o envolvimento de todos dará sustentabilidade à nova gestão, mesmo que mude o quadro político ou que haja substituição do alto escalão;
- 5) Treinamento e capacitação como elementos-chave para o sucesso e a preparação do corpo funcional para as novas exigências que irão enfrentar.

É importante salientar, também, que não existe um sistema de gestão por resultados universal. Portanto, as soluções são diferentes para as distintas organizações. Cientes disso, para o Ceará será desenhado um modelo apropriado à sua realidade, mas com orientações de experiências bem sucedidas de outras localidades.

4.2 - Os instrumentos para implementar uma política de GPR no Ceará

4.2.1 - Plano Estratégico do Governo

Conforme ressaltou-se no item anterior, o atual Plano de Governo constitui-se no elemento norteador para implementar uma GPR no Estado. Ele está bem delimitado em seus macroobjetivos, objetivos estratégicos e objetivos meios, além da indicação de programas e ações. Também, traz em seu conteúdo toda uma proposta e filosofia que dão identidade ao atual governo. Além do mais, ele tem norteado a elaboração e reformulação do PPA e orçamentos anuais. Portanto, é o instrumento fundamental e o ponto de partida para a implantação da GPR.

4.2.2 - Planos estratégicos setoriais

Sabe-se que as diversas Secretarias de Estado procuram desenvolver seu Plano Estratégico e tomam isto como referência para desenvolver suas ações. Sobre esta questão, pode-se constatar, entre outros, os seguintes aspectos:

- 1) Os planos estratégicos setoriais tendem a adotar prioridades e criar programas que não necessariamente são compatíveis com as prioridades do Plano de Governo. Além do mais, verifica-se uma tendência a ampliar excessivamente o número de programas. Isto revela uma certa desconexão entre os planos estratégicos e o plano de governo;
- 2) A articulação das ações das diversas Secretarias é deficiente, reduzindo o potencial impacto por complementaridade das ações;
- 3) Há uma prática em desenvolver o Plano Estratégico com foco nos produtos, não dando a devida importância aos resultados e impactos.

Diante desta situação, o instrumento em questão deve ser revisado, tendo em vista adequá-lo aos propósitos e à "área de interesse da Gestão Por Resultados", conforme salientou-se na seção anterior.

4.2.3 - Termos de compromissos das Setoriais

No contexto da revisão dos planos estratégicos setoriais, se faz necessário estabelecer negociações, acordos e compromissos com resultados, tendo em vista o desenvolvimento de um trabalho, por parte das Secretarias, orientado para as metas do Governo, com estímulos e penalidades que venham a se refletir em conseqüências para os gestores e para as Secretarias.

Entende-se que este é um importante instrumento para alinhar os Planos Estratégicos Setoriais com o Plano de Governo, a fim de se focar os objetivos e metas a serem perseguidas. Também, deverá ser um instrumento de adequação das ações das Secretarias aos objetivos maiores do Governo do Estado e à vinculação da alocação de recursos aos resultados e impactos esperados.

4.2.4 - Relatórios de performance das Setoriais e do Governo

É um documento onde cada Secretaria setorial apresenta seu desempenho ao longo do ano, constituindo-se um dos instrumentos no processo de monitoramento e avaliação das ações do governo. Seu pressuposto básico é o trabalho de forma transparente, com foco nos fins e não nos meios.

A necessidade de elaborar-se um Relatório de Performance Anual fará com que as Secretarias mantenham um esforço constante de focalização e de questionamento interno em relação ao seu papel dentro do governo.

Espera-se que a busca por melhor performance leve as Secretarias a procurar uma melhor integração de suas políticas, estabelecendo parcerias que potencializem os benefícios próprios e de todo o governo.

Os relatórios representam um momento de auto-avaliação das políticas e programas de cada Secretaria que serão, em um segundo momento, avaliadas de forma externa e integrada pela Secretaria de Planejamento.

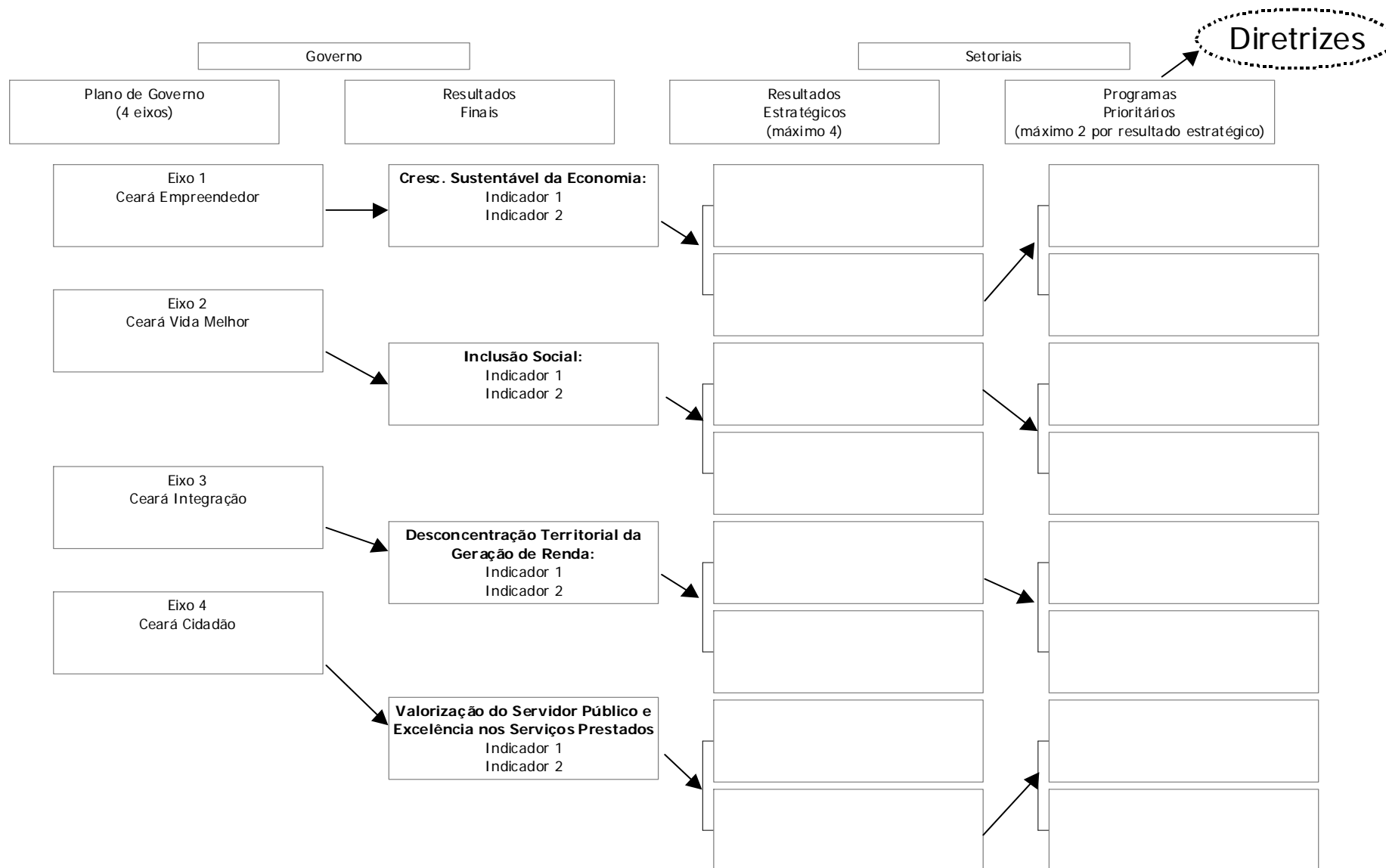
O Relatório de Performance Setorial será um documento onde cada Secretaria fará um resumo de seu desempenho anual e sua contribuição no objetivo-síntese do Plano de Governo.

A SEPLAN, por sua vez, será responsável pela elaboração de um Relatório de Performance Global (RPG) que será uma prévia do Relatório de Avaliação do PPA.

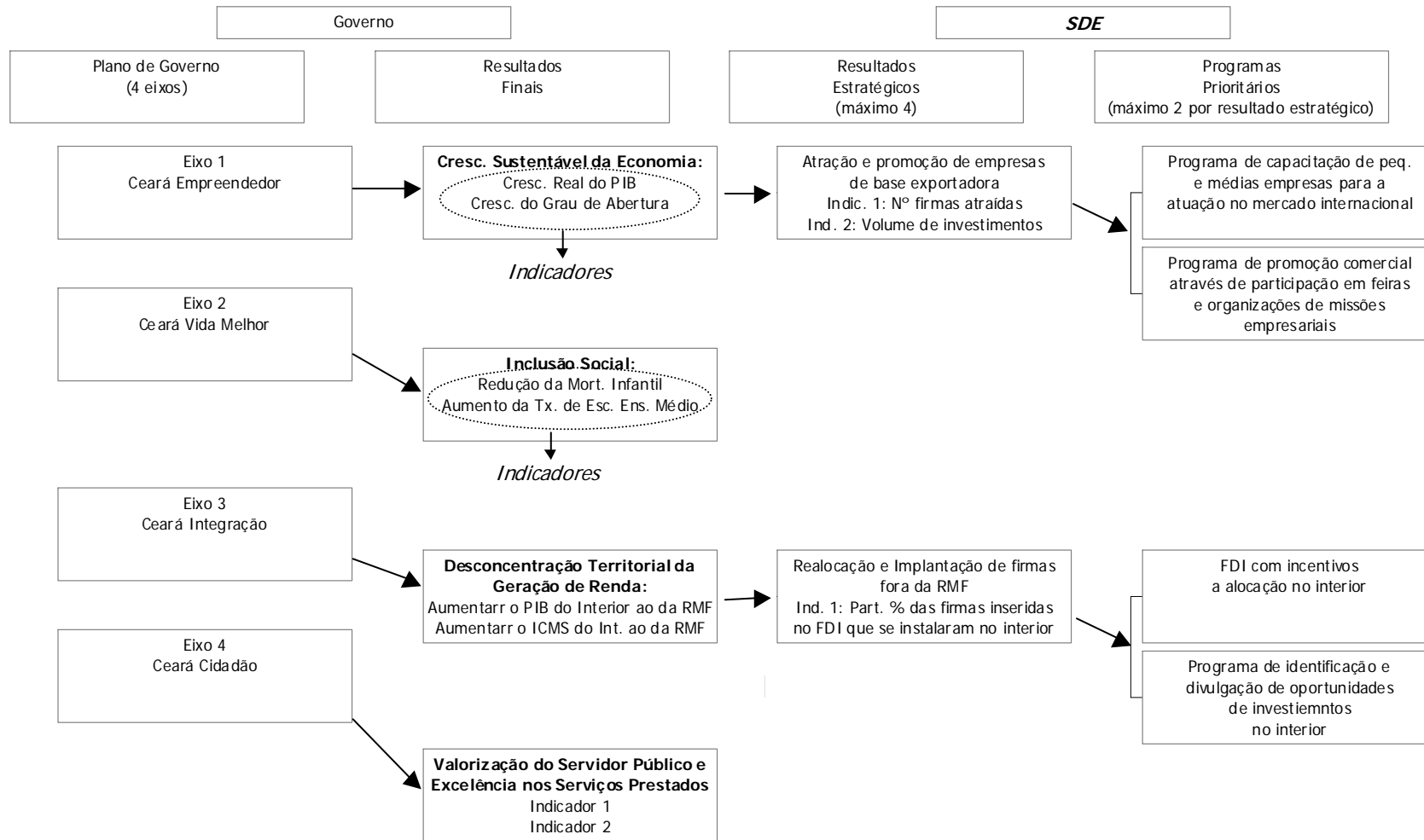
4.2.5 - Orçamento, Planos Operativos e PPA.

O atual PPA foi elaborado para o período 2004/2007. Durante a primeira metade do segundo semestre de 2004 foi feita uma revisão, reduzindo o número de programas e focando as ações nos principais objetivos do Plano de Governo. Todavia, com a revisão dos Planos Estratégicos Setoriais e o aprofundamento da filosofia de GPR, o PPA deverá passar por uma outra revisão em 2005, procurando focar melhor os programas e ações, priorizando os que apresentem maiores resultados e impactos. Por isto, deverão ser desenvolvidos critérios e mecanismos de revisão do PPA e de alocação de recursos. Entre os mecanismos propostos, deverão ser considerados o marco lógico dos programas e ações, a serem elaborados, e a árvore de seleção de programas, conforme modelos a seguir:

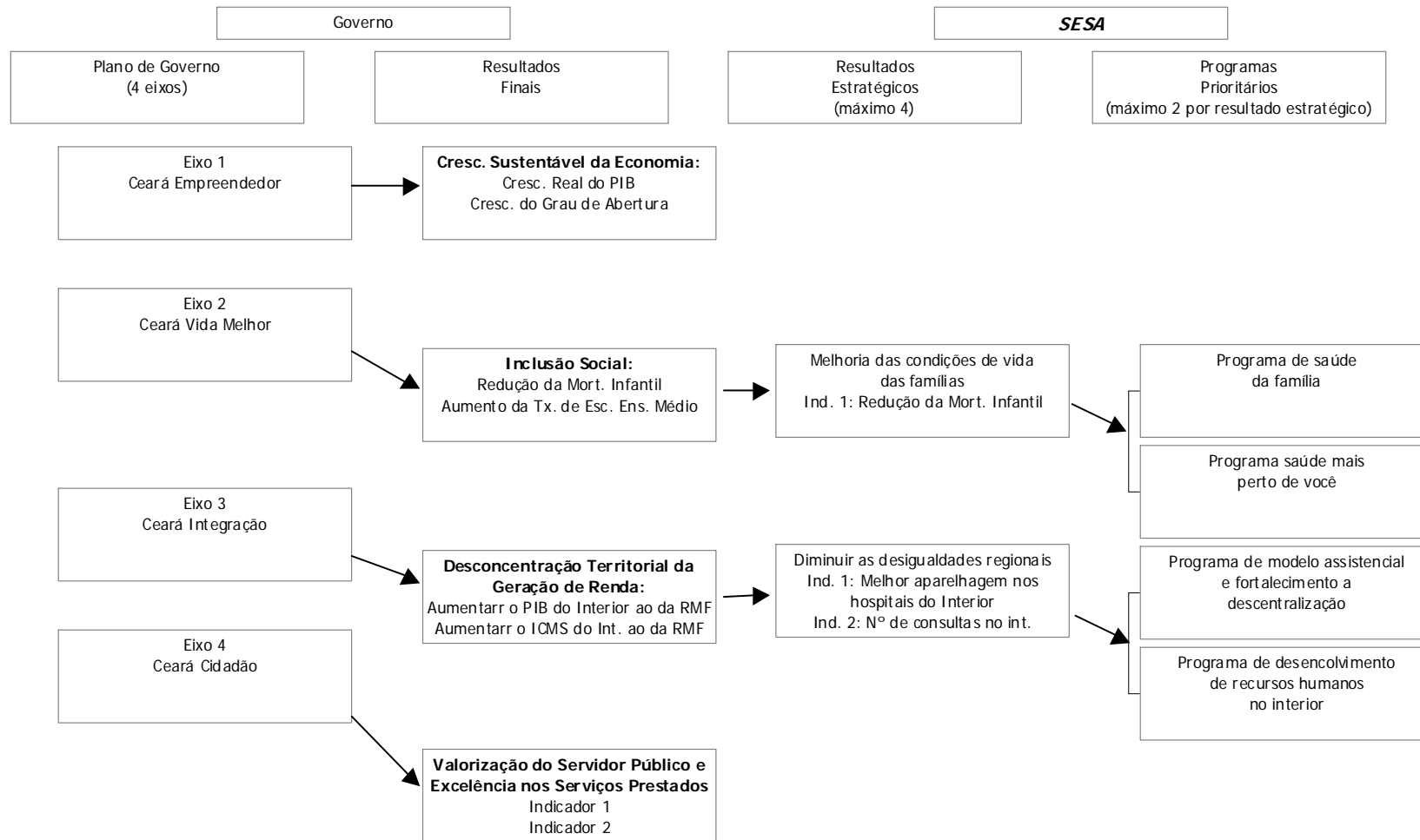
FLUXOGRAMA VII - ORIENTAÇÕES GERAIS PARA A Seleção de Programas



FLUXOGRAMA VIII: SECRETARIA DE DESENV. ECONÔMICO - UM EXEMPLO PARA A Seleção de Programas



FLUXOGRAMA IX SECRETARIA DE SAÚDE: UM EXEMPLO PARA A Seleção de Programas



A árvore de seleção de programas procura organizar e ordenar os programas de forma que possam ser identificados aqueles que são prioritários para alcançar os objetivos de Governo. Inicialmente, está sendo proposta uma seqüência que estabeleça uma lógica entre os programas e os objetivos de Governo. Portanto, de acordo com o fluxograma VII, propõe-se que cada Secretaria associe seus programas aos eixos do Plano de Governo. A partir daí, elas podem estabelecer seus resultados estratégicos, delimitados em até 4. Para cada resultado estratégico, elas devem selecionar até 2 programas considerados prioritários. Desta forma, poderá ser desenhada uma árvore que contém, no máximo, 8 programas por Secretaria. Esta é uma forma de estabelecer um critério para limitar o número de programas que devem ter uma maior atenção por parte da GPR. Como ilustração, os Fluxogramas VIII e IX apresentam possíveis casos das Secretarias de Desenvolvimento Econômico e de Saúde.

4.2.6 - Monitoramento e avaliação;

Monitoramento e avaliação são atividades que estão em dois níveis distintos, mas, ao mesmo tempo, apresentam-se estreitamente vinculados. O monitoramento concentra-se nos produtos e serviços decorrentes do processamento das ações. Por outro lado, a avaliação preocupa-se com os efeitos ou resultados dos esforços empreendidos, ou seja, com as mudanças ocorridas nas condições de vida dos beneficiários dos programas.

No que se refere ao monitoramento, ele representa uma supervisão contínua com o objetivo de prover o gerenciamento das ações públicas com indicações antecipadas de progresso, ou na falta desse, na execução dos objetivos do programa ou projeto. O monitoramento estabelece até que ponto os recursos, o cronograma, os produtos e outras questões estão sendo processados de acordo com o planejado, de maneira que decisões oportunas possam ser tomadas para corrigir as distorções detectadas.

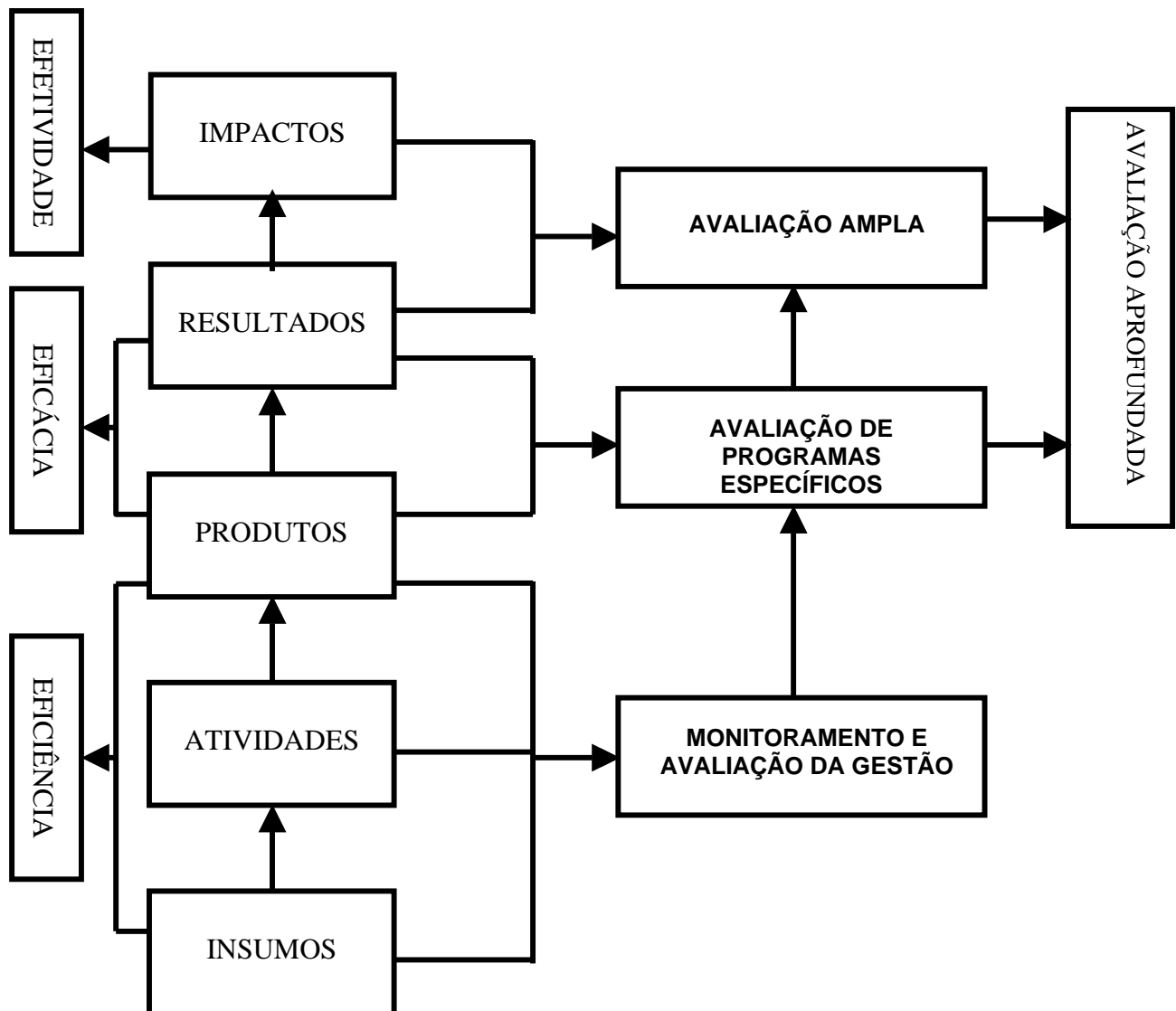
Já a avaliação é um processo que tenta determinar, tão sistemática e objetivamente quanto possível, a relevância, a eficiência, a eficácia, a sustentabilidade e a efetividade das atividades à luz de objetivos específicos. A avaliação pode ser realizada mais seletivamente, não continuamente como o monitoramento. A avaliação é uma

ferramenta administrativa voltada para o aprendizado e a ação para a melhoria do desempenho atual e futuro do projeto.

Comparando ambos os procedimentos, percebe-se que no monitoramento não se procura necessariamente estabelecer as relações de causa e efeito. Todavia, os gestores do processo têm perfeita noção da questão e sabem que as políticas, programas, projetos e ações públicas têm um impacto esperado, ou seja, conhecem as relações causais que podem fazer com que a oferta de serviços públicos se rebata nos resultados numa certa magnitude. Neste caso, sua atuação é mais pormenorizada e, ao mesmo tempo, desenvolve-se com maior frequência. É através dela que os gestores podem perceber se as metas programadas estão sendo executadas a contento e que medidas devem ser adotadas para corrigir desvios e prevenir situações conflitantes com os grandes objetivos estabelecidos. É um insumo muito importante para corrigir ou (re)direcionar as ações públicas e fornecer subsídios para a qualificação da análise avaliativa.

Em fim, monitoramento e avaliação envolvem processos complexos e, portanto, requerem uma precisa delimitação. No caso em questão, o fluxograma abaixo sintetiza alguns níveis de monitoramento e avaliação pretendidos. O monitoramento da gestão do Programa está circunscrito à análise dos recursos financeiros, das atividades desenvolvidas e do tempo utilizado para a realização do produto. É uma etapa que fornecerá seus resultados para a qualificação da implementação dos programas, que terá seu foco delimitado pelos produtos. Já a avaliação está associada aos resultados e impactos.

FLUXOGRAMA X
CICLO DO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS
COM FOCO NOS RESULTADOS



Onde:

INSUMOS - São formados por recursos financeiros, materiais e humanos alocados para a implementação do programa.

ATIVIDADES - Representam o *modus operandi* do programa, envolvendo a forma como os executores tratam os recursos utilizados e como desenvolvem os seus produtos. Em outras palavras, tratam da gestão do Programa.

PRODUTOS - São os resultados materiais das ações dos executores. São as atividades realizadas, os cursos fornecidos, as edificações construídas, as assistências prestadas etc.

RESULTADOS - São seus efeitos imediatos, mensurados por meio de indicadores definidos para cada programa específico e para cada município.

IMPACTO - Representa os resultados de médio e longo prazo. São as transformações decorrentes da implementação do programa.

Vale salientar que a avaliação poderá ser feita em níveis e periodicidades distintas, de acordo com as prioridades estabelecidas e as características dos programas. De um modo geral, a avaliação por programa específico ou de um conjunto de programas poderá ser desenvolvida de forma a atender a uma necessidade de aferição de resultados e impactos mais geral, podendo ser anuais ou em períodos mais longos. Já avaliação mais aprofundada poderá atender a um processo seletivo de programas considerados mais relevantes e utilizará um estudo mais pormenorizado na busca de identificação dos resultados e impactos, tendo em vista gerar aprendizado para a reprogramação da aplicação de recursos financeiros.

Uma outra questão importante sobre a avaliação, que o fluxograma acima indica, é a eficiência, eficácia e efetividade. A eficiência diz respeito à relação entre os recursos utilizados e o produto obtido. Já a eficácia associa-se ao grau em que se alcançam os objetivos e metas num determinado espaço de tempo, independente dos custos, enquanto a efetividade relaciona-se com os benefícios obtidos pelos cidadãos em decorrência da entrega do produto, em outras palavras, estabelece uma correspondência entre os objetivos e os resultados.

Para o caso em discussão, pretende-se selecionar alguns programas integrantes do Sistema de Inclusão Social, tendo em vista iniciar-se um processo de monitoramento e avaliação de resultados e impactos. Em seguida, serão incorporados outros programas, até que a sistemática dissemine-se por todas as secretarias. A partir daí, podem ser feitas avaliações em nível mais amplo para um conjunto maior de programas e avaliações aprofundadas, para programas específicos.

4.3 - Uma Visão Sistêmica dos Instrumentos Propostos

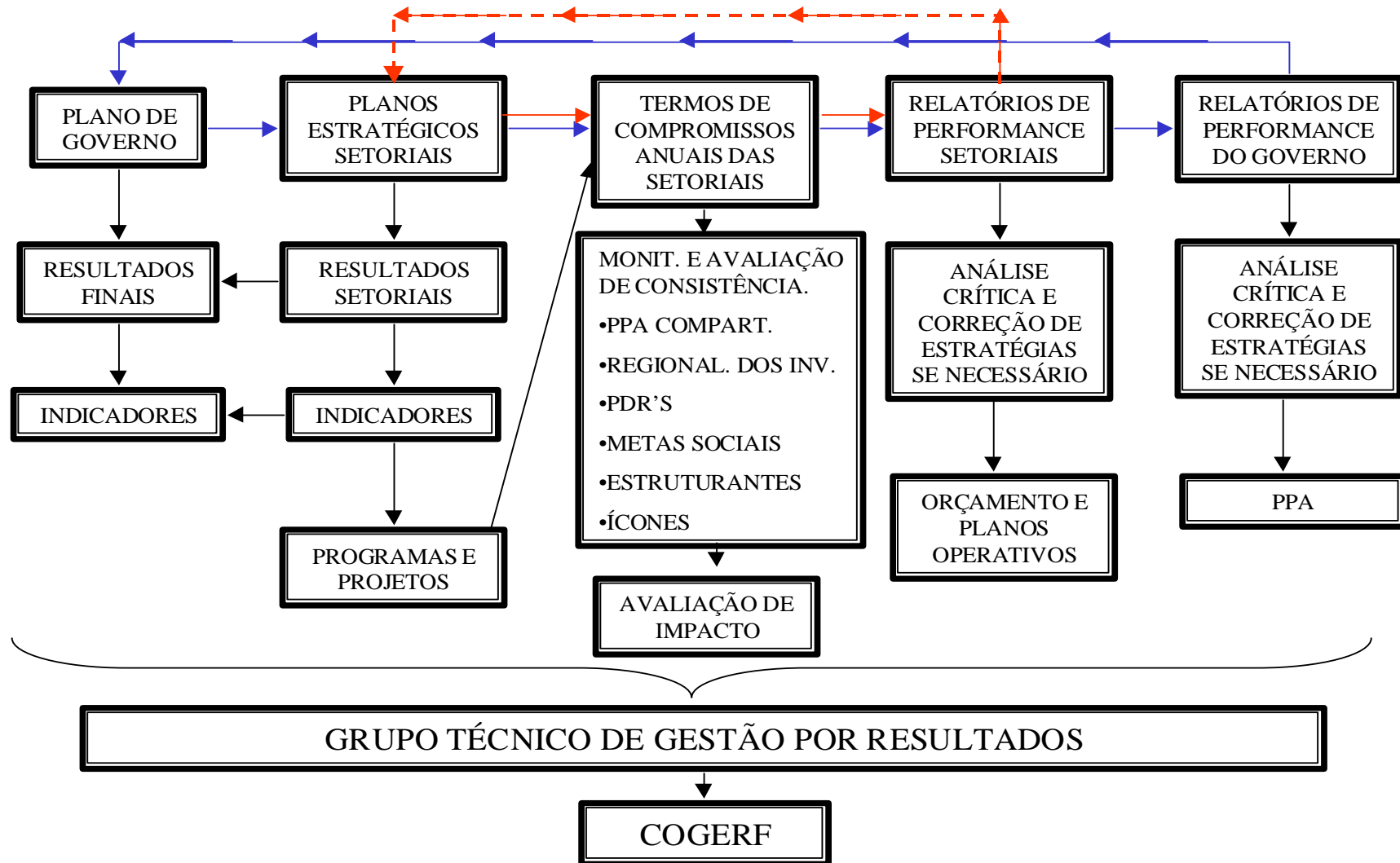
Alguns dos instrumentos propostos deverão ser desenvolvidos e implementados até dezembro de 2006, de acordo com a seguinte ordem:

- 1) Plano de Governo - já foi elaborado e deverá ser o elemento norteador dos demais instrumentos;
- 2) Revisão dos Planos Estratégicos Setoriais - a primeira revisão está programada para o início de 2005, contando com a participação de consultorias externas;
- 3) Termo de Compromisso com Resultados - é um instrumento que deverá passar por um processo de negociação entre as Setoriais executoras dos programas e a SEPLAN. Sua implementação deverá ocorrer paulatinamente após a revisão do Plano Estratégico Setorial;
- 4) Relatório de Performance - será modelado e desenvolvido em 2005, devendo as Secretarias passar por um processo de adaptação a esta sistemática;
- 5) Revisão do PPA em 2005 - deverá ser antecedida por toda uma discussão e desenvolvimento de uma concepção de critérios de avaliação de programas e priorização na alocação de recursos. Em seguida, as Secretarias deverão elaborar o marco lógico de seus programas, os quais serão avaliados pela SEPLAN e, utilizando os critérios de alocação de recursos, fará a revisão final do PPA;
- 6) Monitoramento e avaliação - terá como orientação básica um plano, que será desenvolvido até o início de 2005 e será implementado gradativamente ao longo de 2005 e 2006.

Deve-se salientar que cada instrumento será detalhado em documento próprio, tendo em vista delinear os procedimentos para a sua execução. Além do mais, embora os citados instrumentos estejam apresentados separadamente, eles relacionam-se em diversos momentos. Uma forma sintética de visualizar essas interações é através do fluxograma a seguir:

FLUXOGRAMA XI GOVERNO COMO FIM E NÃO COMO MEIO

GESTÃO POR RESULTADOS



5- CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como foi visto neste trabalho, diversas atividades deverão ser desenvolvidas, as quais perpassam várias etapas de implementação da GPR. Estas ações vão desde a elaboração de planos setoriais para a implementação da GPR, passam pela avaliação das condições internas das Secretarias e identificação das necessidades de treinamentos, prosseguindo com a criação de termos de compromisso com metas e resultados e vai até a adoção de critérios de decisão para alocação de recursos adequada ao atendimento das metas de Governo.

Tem-se como proposta montar oficinas de discussão sobre a GPR, onde serão estabelecidos o marco lógico desta gestão, como também a implementação dos procedimentos de monitoramento e avaliação e a elaboração de indicadores de desempenho que poderão ser utilizados nestes procedimentos. Para tanto, deve-se trabalhar a elaboração do marco lógico do Plano de Governo, promovendo a integração dos Planos Estratégicos Setoriais ao PPA e ao Plano de Governo.

Para que a GPR gere os resultados esperados, faz-se necessária a definição dos programas e das ações prioritárias, desenhando seu marco lógico e definindo suas metas e indicadores. Além disso, resta estabelecer os procedimentos para acompanhar a implementação dos referidos programas, avaliando a performance de seus executores, a fim de que se possa otimizar a utilização dos recursos disponíveis.

Além do mais, não se deve perder de vista a importância da implementação de programas, mencionada no item relativo ao ciclo da GPR. Esta questão não foi inserida aqui como mais um instrumento por que será tratada separadamente, uma vez que existem os processos atuais, os quais deverão passar por ajustes ao longo do tempo. É uma etapa que exige um maior envolvimento da maioria dos servidores com o processo. Deverá ser mais aprofundada através do estabelecimento de uma agenda de melhoria do ambiente institucional, tornando-o mais adequado à absorção da GPR pelos responsáveis pelo desenvolvimento dos processo e controle das ações do Governo.

Diante de tudo o que foi exposto sobre a GPR, um primeiro passo que pode ser dado é selecionar as Setoriais ou os programas específicos que começarão a ser trabalhados nos moldes deste novo modelo. Desta forma, as Setoriais devem

fazer uma revisão de seus sistemas de informação objetivando o monitoramento e a avaliação de seus programas, passando a estabelecer critérios de alocação dos recursos com base nos resultados obtidos.

Vale ressaltar, no entanto, que isto envolve um trabalho amplo de discussão, estudo e capacitação em diversas áreas.

6. BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

BAKER, Judy L., Directivas de Desarrollo: Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza, Manual para profesionales, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/ BANCO MUNDIAL, mayo de 2000;

CEPAL/OEA: Programa Conjunto sobre Políticas Sociales para América Latina (PROPOSAL) – Formulações e Avaliações de Projetos Sociais (Manual), 1997;

COTTA, Tereza Cristina, Metodologias de Avaliação de Programas e Projetos Sociais: Análise de Resultados e de Impacto, Revista do Servidor Público, ano 49, no. 2, Abr-Jun, 1998;

Fundación W.K. Kellogg, Manual de Evaluación, Enero de 1998;

INSTITUTO DO BANCO MUNDIAL, Introdução ao Monitoramento & Avaliação: Participant Workbook, Version P2;

PNUD 2002, Manual de seguimiento y evaluación de resultados, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Oficina de Evaluación;

Review Practices and Studies Government review and Quality Services Deputy Comptroller General Branch Treasury Boar of Canada, Program Evaluation Methods: Measurement and Attribution of Program Results, Third edition;

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, Subsecretaria de Planejamento e Orçamento e Subsecretaria de Gestão do Estado de Minas Gerais, Manual de Alinhamento Estratégico e Revisão do PPAG e Acordo de Resultados, 3ª Versão, Belo Horizonte, Julho de 2004;

UNICEF: Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Evaluación Democrática, Documento de Trabajo no. 3, Mayo 1998;