



## Governador do Estado do Ceará

Camilo Sobreira de Santana

## Vice-Governadora do Estado do Ceará

Maria Izolda Cela de Arruda Coelho

## Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG

Francisco de Queiroz Maia Júnior – Secretário

Antônio Sérgio Montenegro Cavalcante – Secretário adjunto

Júlio Cavalcante Neto – Secretário executivo

## Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE

### Diretor Geral

Flávio Ataliba Flexa Daltro Barreto

### Diretoria de Estudos Econômicos - DIEC

Adriano Sarquis Bezerra de Menezes

### Diretoria de Estudos Sociais – DISOC

João Mário de França

### Diretoria de Estudos de Gestão Pública – DIGEP

Cláudio André Gondim Nogueira

### Gerência de Estatística, Geografia e Informação – GEGIN

Marília Rodrigues Firmiano

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

### Unidade Responsável:

Diretoria de Estudos de Gestão Pública – DIGEP

### Editoração:

Cláudio André Gondim Nogueira

### Colaboração:

Tiago Emanuel Gomes dos Santos

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

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

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

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

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

## Sobre o Boletim de Gestão Pública

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

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE  
2018

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

ISSN: 2594-8709

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

### Nesta Edição:

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

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

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

## SUMÁRIO EXECUTIVO

O primeiro artigo mostra as principais dificuldades informacionais e metodológicas encontradas na análise comparativa de orçamentos entre secretarias estaduais fazendárias. No caso, constatou-se que a falta de padronização das informações orçamentárias dos estados ao nível de secretarias é algo notório quando se coletam e analisam as peças e os balanços orçamentários dos mesmos para qualquer período de tempo. As dificuldades começam pelo próprio acesso à informação, passam por uma definição ou rotulação específica de despesa em cada estado, e encontram seu ponto focal na diferenciação entre secretaria como órgão de Estado ou como unidade orçamentária. A uniformização das contas ao nível de unidades orçamentárias, bem como suas relações e localizações funcionais dentro de cada secretaria estadual é, portanto, o grande desafio a ser enfrentado. Portanto, sugere-se ao Poder Público sanar as dificuldades apresentadas por meio de instrumentos legais ou normas específicas. A resolução desses problemas seria de grande valia à gestão pública, dado que a comparação da eficiência entre secretarias interestaduais seria um excelente indicador da qualidade dos serviços prestados, além de permitir a identificação e a difusão de melhores práticas e um melhor controle de resultados na atuação de cada ente federativo.

Já o segundo artigo apresenta duas iniciativas do Governo do Estado do Ceará, realizadas pela Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG), em parceria com as escolas de governo, Escola de Gestão Pública do Estado do Ceará (EGPCE) e Escola de Saúde Pública do Ceará (ESP), no âmbito do Modelo de Gestão para Resultados (GpR): o Programa de Formação Continuada em Gestão para Resultados (ProGpR) e o Curso de Especialização em Gestão para Resultados. Ambas as iniciativas estão alinhadas com o quarto princípio da GpR, estabelecido no Decreto Nº 32.216/2017, Valorização e comprometimento profissional com resultados, no âmbito da dimensão Gestão e Desenvolvimento de Pessoas. Com o foco prioritário nas equipes técnicas da Rede Estadual de Planejamento, instituída pelo Decreto Nº 29.917/2009, tais iniciativas visam à geração de maior eficiência e qualidade do serviço público estadual, por meio de processos consistentes de planejamento e gestão, na perspectiva de alcance de resultados transformadores para a sociedade cearense.

Finalmente, o terceiro artigo aborda a necessidade de descentralização dos investimentos públicos em direção aos municípios, considerando o caso do Governo do Estado do Ceará. A crise econômica nacional recente vem provocando reflexos consideráveis em um dos principais entes responsáveis por oferecer serviços públicos que afetam diretamente o cidadão, os municípios. A queda na arrecadação de tributos municipais, nas transferências governamentais e má gestão dos recursos públicos, agravaram ainda mais a situação. Um estudo da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) realizado em 2017, com dados de 2016, aponta que 86% dos municípios brasileiros apresentaram situação fiscal difícil ou crítica e apenas 13 apresentaram gestão de excelência. Nesse contexto, o Governo do Estado do Ceará tem conseguido manter o equilíbrio das contas, mantendo elevados níveis de investimento, que vem sendo desconcentrados da Grande Fortaleza ao longo dos últimos três anos. Entretanto, isso ainda não tem conseguido modificar radicalmente a economia dos municípios cearenses. No caso, em outro estudo de 2017, com dados de 2016, também da FIRJAN, indicou-se que a gestão fiscal de 88,5% dos municípios cearenses é difícil ou crítica. Diante deste quadro, sugere-se, portanto, que além de medidas arrecadatórias e de controle das despesas, que os municípios procurem, em parceria com o governo estadual e o federal, dinamizar suas bases econômicas ao longo do tempo. No caso do Ceará, em específico, a Plataforma Ceará 2050 assume um papel fundamental, pois, tem foco no desenho de políticas públicas no contexto de um modelo de desenvolvimento sustentável e acelerado, e uma de suas perspectivas principais é a busca pela redução das disparidades entre as regiões e, conseqüentemente, dos municípios cearenses, por meio da dinamização e integração das economias locais, aproveitando as suas vocações e desenvolvendo novas capacidades.

## 1. Dificuldades informacionais e metodológicas na análise comparativa dos orçamentos das secretarias estaduais fazendárias

Autores: Ricardo Brito Soares<sup>1</sup>, Rafael Barros Barbosa<sup>2</sup>, Paulo Barata Gondim<sup>3</sup>, Isadora Gonçalves Costa Osterno<sup>4</sup> e Cláudio André Gondim Nogueira<sup>5</sup>

### 1.1 Introdução

A busca por eficiência na gestão pública exige não apenas um conhecimento profundo das funcionalidades e oportunidades do órgão público que se está gerindo, mas também demanda uma atualização constante das boas práticas que ocorrem em órgãos públicos similares. Isto porque, a própria palavra eficiência é essencialmente comparativa, seja com um padrão de desempenho pré-estabelecido (*benchmark histórico*), seja com as práticas contemporâneas das outras unidades funcionais (*benchmark comparativo*). Esta análise comparativa permite a identificação de erros e acertos de gestão, a possibilidade de absorção de novas práticas e tecnologias, e a melhoria dos processos, produtos e resultados advindos do serviço público.

Caso as unidades comparativas em análise forem secretarias estaduais responsáveis por uma função pública exclusiva e específica de governança, a mensuração de um indicador de eficiência para as mesmas passa pela capacidade de concatenar e comparar adequadamente as informações de recursos disponíveis (insumos) e serviços realizados (produtos) por elas.

Os orçamentos e gastos públicos são informações importantes de comparação entre as secretarias estaduais, pois, possuem as mesmas unidades de medida e são boas aproximações para o porte das mesmas. No entanto, estas informações não estão organizadas em um único sítio de algum órgão federal. Como consequência é preciso um empenho expressivo e complexo para coletar tais informações.

Este artigo, portanto, mostra as principais dificuldades informacionais e metodológicas encontradas na análise comparativa de orçamentos entre secretarias estaduais fazendárias<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> PhD em Economia pela University of New Hampshire (UNH). Professor adjunto do curso de Administração da Universidade Federal do Ceará (UFC) e do Curso de Pós-Graduação em Economia (CAEN/UFC). Bolsista da FUNCAP/IPECE/CAPP. E-mail: [ricardosoares@caen.ufc.br](mailto:ricardosoares@caen.ufc.br)

<sup>2</sup> Doutor em Economia (CAEN/UFC). Professor do Departamento de Economia Aplicada (DEA) da Universidade Federal do Ceará (UFC) e bolsista da FUNCAP/IPECE/CAPP. E-mail: [rafaelbarrosbarbosa@gmail.com](mailto:rafaelbarrosbarbosa@gmail.com)

<sup>3</sup> Mestre em Relações Internacionais e doutorando em Política Internacional e Resolução de Conflitos pela Universidade de Coimbra. Bolsista da FUNCAP/IPECE/CAPP. E-mail: [paulobaratagondim@gmail.com](mailto:paulobaratagondim@gmail.com)

<sup>4</sup> Mestre em Economia pelo Centro de Aperfeiçoamento de Economistas do Nordeste (CAEN/UFC) e Graduada em Economia na UFC com *Magna Cum Laude*. Bolsista FUNCAP / CAPP / IPECE. E-mail: [osternoigc@gmail.com](mailto:osternoigc@gmail.com)

<sup>5</sup> 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](mailto:claudio.nogueira@ipece.ce.gov.br)

<sup>6</sup> Uma referência importante para a realização desse artigo foi a seguinte: SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público** (MCASP), 7.ed. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/mcasp>

Este levantamento das dificuldades informacionais é um importante subproduto do projeto “*Eficiência da gestão pública: uma análise comparativa entre secretarias de estado*”, desenvolvido pelo Centro de Análise de Dados e Avaliação de Políticas Públicas (CAPP) do Instituto de Pesquisa e Estratégica Econômica do Ceará (IPECE), e coordenado em parceria com a Diretoria de Estudos de Gestão Pública (DIGEP) deste mesmo órgão.

Para este projeto, foram levantadas por meio de pesquisas nos *sites* públicos estaduais, informações de orçamentos e gastos oriundas de três fontes primárias oficiais: as Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), os Balanços Gerais dos Estados (BGEs), e os Portais de Transparência Estaduais (PTEs). Foram centenas de peças/ano coletadas e analisadas em seus conteúdos orçamentários ao nível de Secretarias de Fazenda (SEFAZ). A disponibilidade de informações orçamentárias, no entanto, não garante que as mesmas sejam compatíveis entre as diferentes Unidades da Federação, e este trabalho relata as principais restrições encontradas para esta compatibilidade.

A segunda seção deste trabalho detalha um pouco mais as três fontes de informações que foram utilizadas (LOAs, BGEs e PTEs) na construção de uma base de dados que contém orçamentos e gastos ao nível de secretarias estaduais. Vale destacar que a verificação da existência e disponibilidade da informação já caracteriza uma restrição prática para análises comparativas de secretarias, ao mesmo tempo em que já qualificam as mesmas, pelo menos, em suas ações proativas informacionais e de esclarecimento da população.

Na terceira seção, são elencadas as principais dificuldades encontradas na concatenação das informações e compatibilização de valores representativos do tamanho das secretarias estaduais. A orientação teórica neste aspecto é a construção de uma variável de insumo para estimação de modelos empíricos de função de produção, que possam permitir extração de indicadores de eficiência (KUMBHAKAR; WANG; HORNCastle, 2015<sup>7</sup>) e/ou elasticidades (SILVEIRA; GADELHA, 2018<sup>8</sup>).

Destaca-se desta seção que a compatibilização transversal (e até mesmo temporal) desta variável passa pela identificação das diferentes composições estruturais das secretarias que podem conter várias unidades orçamentárias dentro das mesmas, sendo elas relacionadas, ou não, às atividades fazendárias. Um orçamento relativamente alto (ou baixo) para uma secretaria pode ser induzido mais por uma formalidade no organograma administrativo, que por um esforço maior (menor) de manutenção e aprimoramento de suas funções básicas, com destaque para a arrecadação tributária no caso das SEFAZ investigadas. A definição do nível hierárquico das secretarias (órgão ou unidade orçamentária) pode gerar participações orçamentárias diferenciadas, modificando os *rankings* transversais, com possíveis repercussões metodológicas.

<sup>7</sup> KUMBHAKAR, S. C.; WANG, H. J.; HORNCastle, A. P. **A practitioner's guide to Stochastic Frontier Analysis using Stata**. Cambridge (U.K.): Cambridge University Press, 2015.

<sup>8</sup> SILVEIRA, J. W.; GADELHA, S. R. B. Estimular o nível de atividade econômica ou aumentar alíquota tributária? Uma investigação empírica sobre os determinantes da arrecadação do ICMS. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 46., Rio de Janeiro, 2018. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPEC, 2018.

O cuidado na definição do nível orçamentário das secretarias, portanto, é uma das recomendações fundamentais das evidências empíricas encontradas, sendo esta norma conclusiva discutida em mais detalhes na última seção deste trabalho, juntamente com outros achados e recomendações da pesquisa informativa.

## 1.2 Bases de informações orçamentárias de secretarias de fazenda estaduais

A padronização contábil das contas públicas para os entes federativos é uma preocupação antiga no Brasil e teve seu marco regulatório inicial na Lei Nº 4.320/64<sup>9</sup>. Esta lei descreve os principais instrumentos de planejamento orçamentário (Lei do Orçamento) e de prestação de contas (balanços orçamentários, financeiros, patrimonial, e de demonstração de variação patrimonial) que devem ser produzidos pelos estados e disponibilizados para a população.

O segundo artigo da Lei Nº 4.320/64 destaca que: “A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.” Ainda de acordo com o art. 2º, par. 1º, IV, “Integrarão a Lei de Orçamento: Quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração”.

Além das dotações por órgão, esta lei define unidade orçamentária em seu art. 14 da seguinte maneira: “Constitui unidade orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias”.

Portanto, as peças orçamentárias formalizadas nas LOAs estaduais são importantes fontes de informação para a comparação entre secretarias e mesmas unidades orçamentárias.

Com relação aos balanços de gastos, a Lei Nº 4.320/64 apenas orienta que as despesas efetivadas sejam contrastadas com os orçamentos, sem detalhar que estes devem ser discriminados por qualquer nível hierárquico dos organogramas estaduais. Embora haja ausência de detalhamento na base legal, os Balanços Gerais dos Estados normalmente apresentam suas contas ao nível de secretarias (ou até mesmo de unidades orçamentárias), o que também os tornam importantes fontes de informações para esta pesquisa.

Outra importante fonte de informações fiscais dos estados ao nível de secretarias é o Portal da Transparência. Este surgiu em 2004, no âmbito do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União, e foi sendo atualizado ao longo dos anos

---

<sup>9</sup> BRASIL. Lei Nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/sf/legislacao/legisla/>

moldado especialmente pela Lei Nº 12.527/2011, conhecida como lei da Transparência, e por seus adendos<sup>10</sup>.

Não há uma padronização sobre que tipos de informações devem ser obrigatoriamente divulgados nos Portais da Transparência em relação às secretarias dos estados, mas é fácil verificar que a grande maioria dos portais estaduais possuem informações de gastos públicos para este nível de governo. Apesar da falta de um guia referencial metodológico e imposição formal específica, as informações dos portais de transparência vêm sendo utilizadas em estudos de gestão fiscal dos estados por serem acessíveis, geralmente de fácil manuseio, e ainda complementarem os documentos oficiais (orçamentos e balanços) em algumas informações, sendo estes também disponíveis no próprio portal (MORA et al., 2018<sup>11</sup>).

A busca por diferentes fontes de informações orçamentárias para as secretarias estaduais permite diversificação na construção de variáveis que capturem o tamanho das Secretarias Fazendárias, permitindo análises empíricas de correlação entre suas funções/serviços (arrecadação de ICMS, por exemplo) e seus portes. Adicionalmente, é possível comparar as informações para uma mesma variável em diferentes fontes, o que permite uma análise de consistência da informação, além de evidenciar a trajetória orçamentária da secretaria começando pelo planejamento (orçamento) e finalizando com o dispêndio (despesa empenhada ou executada).

Por meio de consulta nos *sites* oficiais das Secretarias Fazendárias e dos Portais de Transparência Estaduais foi, então, possível coletar informações destas três fontes (LOAs, BGEs, e PTEs) para períodos mais recentes. Cada peça de orçamento ou balanço foi catalogada, assim como as informações fiscais dos PTEs que foram organizadas em planilhas. Ao todo, foram armazenadas 200 peças de LOAs, 132 BGEs e 131 informações de despesas empenhadas ao nível de secretarias advindas dos PTEs. Todos os estados tiveram informações detalhadas ao nível de secretaria, com a única exceção do estado da Paraíba, de onde não se conseguiu informações de qualquer fonte por meio de busca em *sites* oficiais do estado.

A quantidade de peças cobertas por ano varia consideravelmente de estado para estado como se observa no Quadro 1.1, atestando a falta de padronização na simples disponibilidade de informação.

Outra evidência encontrada é que o número de LOAs com informações de secretarias é bem maior que o das outras fontes, o que é natural dadas as exigências explícitas da Lei Nº 4.320/64 e o próprio planejamento orçamentário hierarquizado pelos organogramas de cada estado.

---

<sup>10</sup> A Portaria Nº 753/2012 da STN, por exemplo, definiu o prazo e a forma como os entes federativos devem consolidar seus Planos de Contas Aplicados ao Setor Público.

<sup>11</sup> MORA, M. et al. **Finanças públicas estaduais**. Brasília: IPEA, 2018 (Carta de Conjuntura n. 39).

**Quadro 1.1:** Disponibilidade de informações orçamentárias por secretarias estaduais de fazenda, por fonte e períodos

Fonte	Períodos de Informações Coletadas	Secretarias de Fazenda Estaduais
Leis Orçamentárias Anuais (LOAs)	2008 - 2017	BA, CE, PR, PE, PI, RJ, RN, RS, SP
	2010 - 2017	AL, AP, AM, DF, GO, MA, RO, TO
	2009 - 2017	SE
	2012 - 2017	ES, MS, MG, PA, SC
	2013 - 2017	MT, RR
	2014 - 2017	AC
Balancos Gerais (BGEs)	2008 - 2017	RJ
	2009 - 2017	SC, MG, DF, MS, AM, RO, SP
	2010 - 2017	CE, PE, SE, BA, AL, PI, RN
	2011 - 2017	PA, PR
	2009 - 2015	ES
	2013 - 2017	GO
Portal da Transparência	2010 - 2017	AL, AM, PA, PE, RN
	2012 - 2017	BA, CE, DF, ES, MS, MG, PR, RJ, RN, SC, SP
	2013 - 2017	AP, SE
	2014 - 2017	MT, RO
	2015 - 2017	GO, MA
	2017	PI

Fonte: LOAs Estaduais, BGEs e Portais Transparência. Elaboração própria.

## 1.2 Dificuldades de compatibilização orçamentária

O processo de concatenação e análise dos conteúdos das informações orçamentárias revelou várias dificuldades de compatibilização destas informações, com o intuito de construir duas variáveis de dimensão para as secretarias fazendárias estaduais (orçamento e despesa).

A primeira é de ordem operacional da própria coleta das informações postadas nos *sites* estaduais. Foi possível identificar informações documentais ou tabulares em diferentes formatos de texto, planilhas e figuras, o que demandou um tempo considerável para o ajuste, gerando um custo de oportunidade de análise. Adicionalmente, houve a necessidade de ajuste temporal das variáveis de despesas para algumas secretarias, pois, as mesmas estavam expressas em valores mensais, gerando um primeiro ajuste de compatibilização por meio de um método de agregação temporal.

Em segundo lugar, para que as secretarias estaduais possam ser comparadas transversal e temporalmente em seus orçamentos é preciso que as mesmas sejam independentes dentro de suas estruturas organizacionais e que possuam as mesmas funções. Neste aspecto, a análise específica das secretarias fazendárias é favorável dado o histórico e a importância das mesmas para os estados. Em poucos casos a secretaria fazendária é conjugada com planejamento (e.g., Tocantins e Rio de Janeiro em 2017), ou dividida em suas funções básicas como o caso da Paraíba, que possui Secretaria da Receita e Secretaria de Finanças como órgãos distintos. Nestes casos, não convém a

comparação orçamentária dado que a dimensão do orçamento fica comprometida por acúmulo de funções.

Outra diferença observada nas informações de despesas foram nomenclaturas próprias ou errôneas. Em muitos casos não se pode diferenciar entre despesas autorizadas, empenhadas e executadas nos relatórios ou portais, seja porque existe um nome diferenciado<sup>12</sup>, ou porque a informação não foi precisa. Neste aspecto, vale o esclarecimento direto da informação em suas peças ou na própria secretaria, e a comparação da informação correlata em diferentes fontes.

A grande dificuldade de comparação dos orçamentos de secretarias está relacionada com a composição das mesmas em suas unidades orçamentárias. Uma mesma secretaria pode conter várias unidades orçamentárias relacionadas ou não às atividades específicas da mesma. No caso das secretarias fazendárias, isto parece ser considerável dado que a mesma usualmente absorve a contabilização de fundos públicos e gastos fiscais diversos por simples convenção.

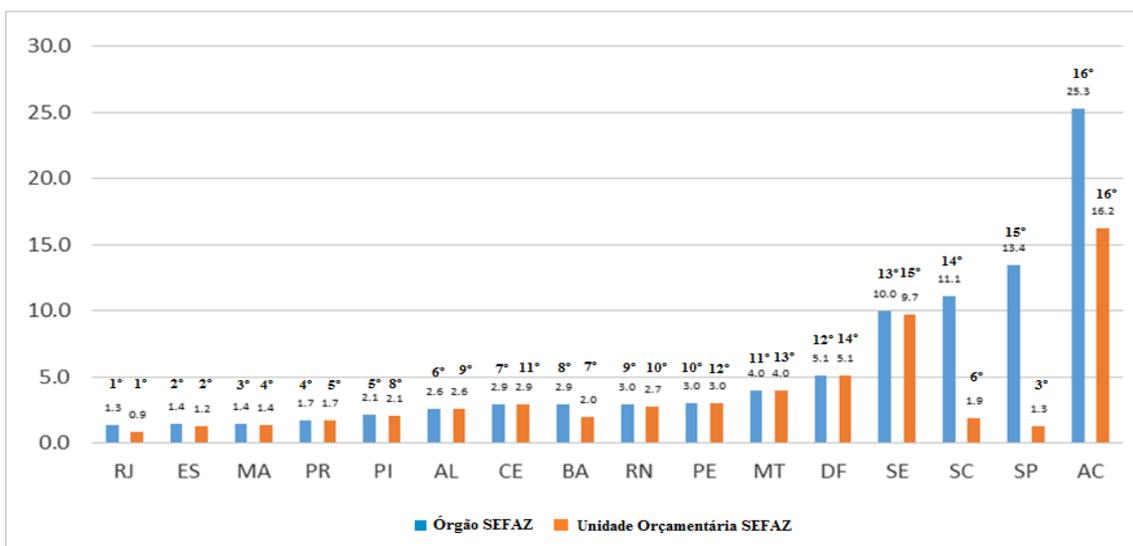
Como exemplo específico pode-se citar a Secretaria de Finanças de Rondônia, que agrega orçamentos de unidades como o Departamento de Estradas e Rodovias bem como seus fundos derivados (Fundo de Infraestrutura, Transporte e Habitação), o que não guarda qualquer relação com as funções fazendárias.

A quantidade e a importância de unidades orçamentárias nas Secretarias Estaduais podem majorar consideravelmente seus orçamentos, modificando posições relativas e inferências derivadas de qualquer análise quantitativa. Estabelece-se, portanto, uma divisão da variável orçamentária em dois níveis: o de secretaria como órgão, e o da secretaria como unidade orçamentária. É possível também encontrar secretarias que possuem apenas uma unidade orçamentária ou que divulguem as informações de subunidades em separado, o que ocasiona um mesmo valor para órgão e unidade orçamentária.

O Gráfico 1.1 ilustra como as diferenças entre órgão e unidades orçamentárias podem influenciar na participação orçamentária das secretarias fazendárias no orçamento total dos estados. Observa-se inicialmente que não foi possível coletar informações específicas de órgãos e unidades orçamentárias em separado para o ano de 2016.

---

<sup>12</sup> Despesa total, por exemplo.

**Gráfico 1.1:** Participação percentual orçamentária das secretarias estaduais fazendárias no ano de 2016 (%)

Fonte: LOAs Estaduais de 2016. Elaboração própria.

As participações orçamentárias das SEFAZ variam entre 0,9% na unidade orçamentária do Rio de Janeiro a 25,3% no órgão do Acre. Entre estados é possível perceber casos bem expressivos de mudanças nas magnitudes de participações e até mesmo no *ranking* destas quando se compara participação por órgão ou unidade orçamentária. Isto ocorre com as SEFAZ dos estados de São Paulo e Santa Catarina. As diferenças são de aproximadamente doze e dez pontos percentuais, respectivamente, entre a SEFAZ apresentada como unidade orçamentária ou como órgão agregado. As posições de *rankings* das mesmas mudam, e uma boa parte desta diferença é explicada pelo fato das duas apresentarem o maior número de unidades orçamentárias entre todas as SEFAZ<sup>13</sup>.

No caso da SEFAZ de São Paulo, uma unidade orçamentária de grande relevância é a da previdência dos servidores como um todo, que causa um diferencial de mais de 20 bilhões no orçamento levando a uma possível condição de *outlier*<sup>14</sup> em qualquer análise estatística de dispersão transversal.

Destaca-se ainda que mesmo as secretarias que não apresentaram diferenças podem o ter feito por simples convenção, dado que foi identificado que muitas das secretarias fazendárias possuem fundos orçamentários próprios (Fundos Fazendários).

Portanto, uma compatibilização de contas orçamentárias entre secretarias deve levar em consideração não apenas o conceito específico da variável (orçamento, despesa

<sup>13</sup> A SEFAZ de São Paulo possui 8 unidades orçamentárias e a de Santa Catarina 7. Depois disso a do Paraná possui 5 unidades orçamentárias; Acre 4; Distrito Federal, Espírito Santo e Rio Grande do Norte e Sergipe 3; Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão e Rio de Janeiro 2; e Mato Grosso, Pernambuco e Piauí somente uma.

<sup>14</sup> *Outliers* são valores pontuais que se diferenciam drasticamente de outros. São pontos fora da curva de normalidade e podem causar anomalias nos resultados em análises comparativas sistematizadas.

empenhada, ou despesa executada, por exemplo), como também a composição das mesmas em relação as suas unidades orçamentárias.

### 1.3 Conclusão e discussão

A falta de padronização das informações orçamentárias dos estados ao nível de secretarias é algo notório quando se coletam e analisam as peças e os balanços orçamentários dos mesmos para qualquer período de tempo. Na coleta e concatenação destas informações de três diferentes bases de dados (Leis Orçamentárias Anuais, Balanços Gerais, e Portal da Transparência) foi constatado este desentrosamento informacional, que dificulta comparações de efetividade e eficiência das Secretarias com funções similares, com destaque para as secretarias fazendárias.

As dificuldades começam pelo próprio acesso à informação, passam por uma definição ou rotulação específica de despesa em cada estado, e encontram seu ponto focal na diferenciação entre secretaria como órgão de Estado ou como unidade orçamentária. O órgão geralmente inclui várias unidades orçamentárias e os orçamentos, balanços e portais de transparência dos estados vacilam entre fazer ou não esta diferenciação contábil, forçando o analista a ser cuidadoso na formação de uma variável monetária representante de uma secretaria estadual.

A uniformização das contas ao nível de unidades orçamentárias, bem como suas relações e localizações funcionais dentro de cada secretaria estadual é, portanto, o grande desafio a ser enfrentado. Além disso, como comentado anteriormente, a falta de padronização da informação nas diversas fontes de dados, também, se revela como um importante limitador. Caso essas dificuldades fossem resolvidas, a realização de análises quantitativas de eficiência no nível de gerência estadual seria mais simples, célere e adequada.

Desta forma, a padronização de informações orçamentárias permitiria a análise de funções e subfunções específicas de cada secretaria de fazenda de acordo com suas atribuições definidas em lei. A contabilização detalhada e generalizada das contas por elemento de despesa também facilitaria as análises comparativas sistematizadas pela identificação de variáveis de gastos diferenciados de manutenção, de pessoal ativo e inativo, e de investimento em capital e tecnologia.

Portanto, sugere-se ao Poder Público sanar as dificuldades apresentadas por meio de instrumentos legais ou normas específicas que podem e devem ser discutidas nos conselhos federais (CONFAZ<sup>15</sup>, no caso das secretarias fazendárias). A resolução desses problemas seria de grande valia à gestão pública, dado que a comparação da eficiência entre secretarias interestaduais seria um excelente indicador da qualidade dos serviços prestados, além de permitir a identificação e a difusão de melhores práticas e um melhor controle de resultados na atuação estatal pela administração pública de cada ente federativo.

---

<sup>15</sup> Conselho Nacional de Política Fazendária.

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

Autores: *Débora de Freitas Viégas*<sup>16</sup> e *Raimundo Avilton Meneses Júnior*<sup>17</sup>

### 2.1 Introdução

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

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

Sob esta ótica, paradigmas da Administração Pública<sup>18</sup> vêm sendo incrementados ao passar dos anos, a partir da inserção de novas dinâmicas de atuação dos governos. Estas mudanças são decorrentes da necessidade de repensar o Estado e seu papel, tendo sempre em vista o fornecimento de melhores serviços e a busca permanente pelo equilíbrio financeiro, além da colaboração e coordenação entre os entes públicos e deles com a sociedade civil; da modernização e reforma da gestão; e da busca de um governo multidimensional.

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

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

---

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

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

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

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

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

Recentemente reformulado para melhor se adaptar à dinâmica atual da gestão pública e se aproximar do novo paradigma da administração pública: governança para resultados, o atual Modelo de GpR tem como visão de futuro<sup>19</sup>: em 2026 a Gestão para Resultados estará disseminada como modelo de gestão predominante em todo o Governo do Estado do Ceará e praticada como rotina segundo sete princípios fundamentais e operacionalizada em quatro dimensões.

Dos sete princípios<sup>20</sup> sobre os quais o Modelo de GpR está assentado para alcançar tal visão de futuro, um deles se destaca nessa nova perspectiva voltada à qualidade dos serviços prestados: valorização e comprometimento profissional com resultados. Além disso, a nova configuração do Modelo trouxe uma dimensão com foco exclusivo e prioritário nas pessoas, ou seja, nos agentes promovedores dos serviços públicos: a dimensão da Gestão e Desenvolvimento de Pessoas.

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

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

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

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

<sup>20</sup> CEARÁ. **Decreto Nº 32.216, de 08 de maio de 2017**. Regulamenta o Modelo de Gestão para Resultados do Poder Executivo do Estado do Ceará, institui a Gestão de Projetos de Investimento Público do Governo do Estado do Ceará, e dá outras providências. Fortaleza, 2017. Disponível em: [https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2017/08/Decreto\\_N\\_32.216\\_de\\_08.05.17.pdf](https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2017/08/Decreto_N_32.216_de_08.05.17.pdf). Acesso em: 20 nov. 2018.

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

## 2.2 A importância da capacitação dos servidores públicos

Com o intuito de analisar e melhorar a capacidade do grupo, a educação continuada torna-se elemento essencial no desenvolvimento de equipes, no sentido de que é um processo permanente que se inicia após a formação básica<sup>21</sup>.

Nesta perspectiva, o Governo Federal, por meio do Decreto Nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, implementada pelos órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, cujos objetivos giravam em torno da melhoria da eficiência, da eficácia e da efetividade dos serviços públicos prestados ao cidadão; do desenvolvimento permanente do servidor público; da adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o Plano Plurianual; da divulgação e do gerenciamento de ações de capacitação; e da racionalização e da efetividade dos gastos com capacitação<sup>22</sup> (BRASIL, 2016).

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

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

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

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

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

---

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

<sup>22</sup> BRASIL. Presidência da República. **Decreto Nº 5.707**, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm). Acesso em: 05 de novembro de 2018.

do Estado<sup>23</sup>, a fim de averiguar como os servidores autodeclaravam seus conhecimentos nas áreas de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas; Visão Estratégica e Definição de Prioridades; Monitoramento, Gestão Intensiva e Avaliação; e Governança. Dentre os 169 (cento e sessenta e nove) respondentes desta pesquisa, estiveram 113 (cento e treze) técnicos e 56 (cinquenta e seis) gestores da área de planejamento<sup>24</sup>.

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

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

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

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

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

---

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

<sup>24</sup> Os resultados dessa pesquisa junto à Rede podem ser obtidos no Anexo 4.4, do Relatório do diagnóstico e conclusões do modelo de GPR adotado no Estado do Ceará e da análise de mecanismos de incentivos existentes no Estado, disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2016/08/Avalia%C3%A7%C3%A3o-do-Modelo-de-Gest%C3%A3o-para-Resultados-em-pr%C3%A1tica-no-Governo-do-Estado-do-Cear%C3%A1.pdf>

**Quadro 2.1:** Disposição de Disciplinas do ProGpR

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

Fonte: Elaborado pelos autores.

Com o objetivo de contribuir e fortalecer o Modelo de Gestão para Resultados do Governo do Estado do Ceará, por meio da formação de especialistas que atuam na Rede Estadual de Planejamento, a expectativa é de que essa especialização proporcione o melhor padrão de eficiência, eficácia e efetividade das políticas, dos programas e projetos estaduais, com a melhoria dos indicadores sociais e econômicos para o fortalecimento do modelo de Gestão para Resultados (GpR) e que seja uma das estratégias para o estabelecimento de parâmetros, relacionando o planejamento, orçamento e os processos decisórios aos objetivos e resultados a serem alcançados e para provocar as mudanças na cultura organizacional da gestão pública<sup>25</sup>.

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

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

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

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

#### 2.4 Primeiros resultados das iniciativas de formação continuada

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

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

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

**Gráfico 2.1**



Fonte: Elaborado pelos autores.

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

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

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

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

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

### 3. A descentralização dos investimentos públicos no estado do Ceará com direcionamento aos municípios cearenses

Autores: *Marília Monteiro dos Santos*<sup>26</sup>, *Cláudio André Gondim Nogueira*<sup>27</sup> e *Tiago Emanuel Gomes dos Santos*<sup>28</sup>

A crise econômica nacional, que teve os seus piores momentos em 2015 e 2016, vem provocando reflexos consideráveis em um dos principais entes responsáveis por oferecer serviços públicos que afetam diretamente o cidadão, os municípios. A queda na arrecadação de tributos municipais, nas transferências governamentais e a má gestão dos recursos públicos agravaram ainda mais a situação. Hoje uma parte expressiva dos municípios chegou ao limite e muitos já não possuem mais recursos até mesmo para pagar o décimo terceiro salário dos seus servidores. Apesar da crise, essa deterioração das economias municipais vem acontecendo há bastante tempo e deixando os municípios com grandes dificuldades para atender as demandas sociais.

Segundo estudo da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) realizado em 2017 com dados de 2016<sup>29</sup>, 86% dos municípios brasileiros apresentaram situação fiscal difícil ou crítica e apenas 13 apresentaram gestão de excelência. Os que conseguiram manter situação estável em boa parte se mantiveram devido à Lei da Repatriação, que destinou R\$ 8,9 bilhões para os cofres dos municípios.

Os municípios possuem como a maior fonte de receita as transferências governamentais, que são a base dos seus planejamentos financeiros. Essas receitas são originadas dos repasses da União e dos Estados e, à medida que o resultado da crise impacta no país e estados, ocorre interferência direta nas suas capacidades de arrecadação e, por conseguinte, no pagamento das suas despesas. De acordo com levantamento também feito pela FIRJAN<sup>30</sup> e demonstrado de forma espacial na Figura 3.1, mais de 80% dos municípios não geram nem 20% das suas receitas próprias. Os municípios deixam de arrecadar com a cobrança de tributos locais para evitar repercussões políticas e acabam confiando apenas nos recursos federais e estaduais gerando problemas graves na administração de suas finanças.

Além disso, o mesmo estudo informa que outro grande impacto nas finanças municipais está fortemente relacionado ao gasto com pessoal. O levantamento apresentou resultado considerável e revelou que 406 prefeituras brasileiras já atingiram o limite prudencial de 57% da receita corrente líquida (RCL) definido pela LRF e em situação ainda pior, outras 575 prefeituras ultrapassaram o limite legal de 60% dessa

<sup>26</sup> Graduanda em Ciências Econômicas (UNIFOR) e Graduanda em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Ex-estagiária da DIGEP/IPECE.

<sup>27</sup> 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](mailto:claudio.nogueira@ipece.ce.gov.br).

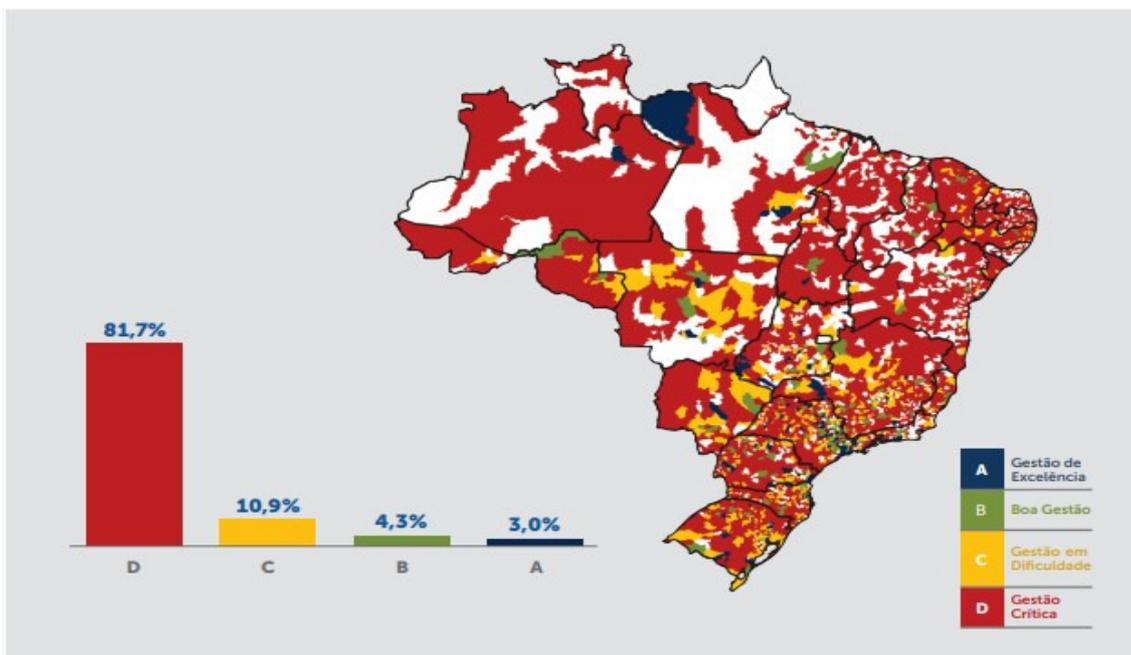
<sup>28</sup> Graduado em Ciências da Computação (FLF) e pós-graduado em Governança de TI (Estácio). Analista de TI da Diretoria de Estudos de Gestão Pública (DIGEP) do IPECE. E-mail: [tiago.emmanuel@ipece.ce.gov.br](mailto:tiago.emmanuel@ipece.ce.gov.br).

<sup>29</sup> Ver: <http://www.firjan.com.br/ifgf/destaques/brasil/>

<sup>30</sup> Ver: [http://www.firjan.com.br/data/files/4A/B0/A3/B1/C4CCD51063C6AAD5A8A809C2/IFGF%202017%20-%20An\\_lise%20Especial%20-%20Vers\\_o%20Completa.pdf](http://www.firjan.com.br/data/files/4A/B0/A3/B1/C4CCD51063C6AAD5A8A809C2/IFGF%202017%20-%20An_lise%20Especial%20-%20Vers_o%20Completa.pdf)

receita e receberam nota zero e conceito D, o que significa gestões críticas e ineficientes.

**Figura 3.1:** Distribuição dos municípios por conceito do IFGF Receita Própria



Fonte: IFGF 2017 - Índice Firjan de Gestão Fiscal - Ano Base 2016.

Esse cenário apresentado demonstra que os municípios estão cada vez mais comprometidos com as despesas obrigatórias e renegando ao segundo plano, recursos direcionados para investimentos ou até mesmo utilizando esses recursos para pagamento de despesas como custeio. O estudo da FIRJAN já citado informa que, em 2016, apenas 6,8% do orçamento das cidades foi destinado aos investimentos, o menor percentual desde 2006. Em comparação com ano de 2015, os municípios deixaram de investir R\$ 7,5 bilhões e quatro em cada cinco municípios (80,6%) receberam conceito C ou D no “IFGF Investimentos”, o que significa que 3.663 cidades não investiram sequer 12% do orçamento.

De acordo com Afonso e Junqueira (2009)<sup>31</sup>, para se garantir o crescimento econômico sustentado da economia brasileira e, sobretudo, o fornecimento dos serviços necessários à população, o investimento público é a variável chave. Portanto, é necessária a análise das principais contas de finanças públicas dos diferentes municípios, sobretudo da conta de investimentos, pois, possibilita tomar nota do esforço financeiro empreendido para o desenvolvimento e identificação de disparidades e homogeneidades comuns à realidade de cada município.

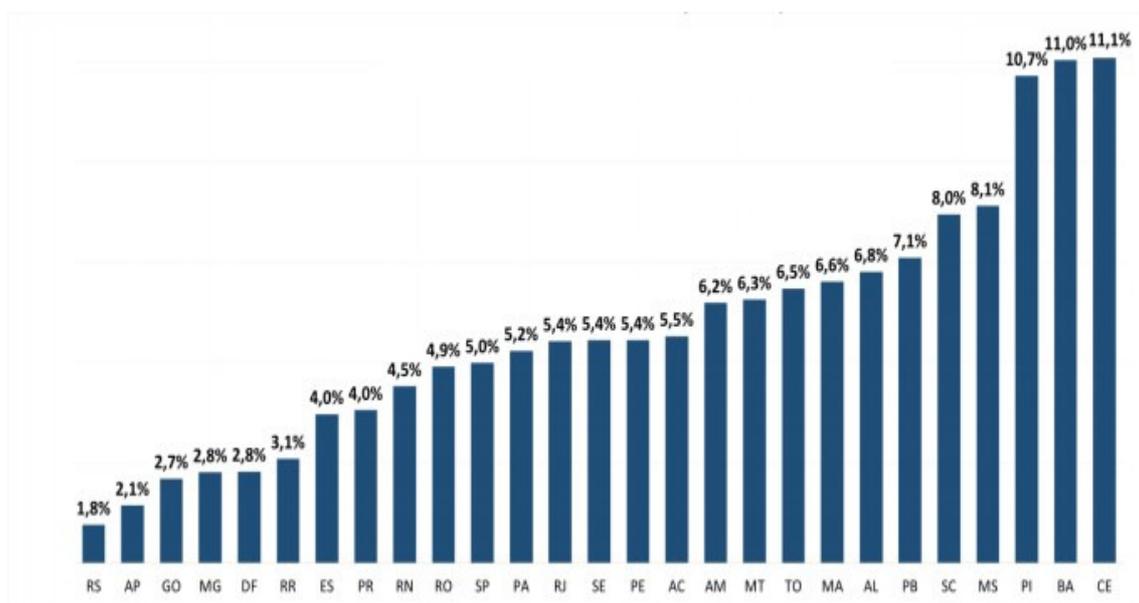
Diferente de vários estados da federação que passam por enormes crises, o estado do Ceará tem conseguido manter o equilíbrio das contas, com a manutenção dos serviços em funcionamento, realização de novas obras públicas e o pagamento em dia

<sup>31</sup> AFONSO, J.; JUNQUEIRA, G. Investimento público no Brasil é mais municipal que Federal. **Revista de Administração Municipal - IBAM**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 272, p.18-25, out.-dez./2009.

dos salários dos servidores. Esse equilíbrio se deve ao controle das despesas e ao aumento da receita, em que o Governo atua fortemente efetuando um ajuste fiscal tanto na parte de despesas, como também na parte da receita.

O mais importante é que o estado tem feito tudo isso conseguindo manter elevados níveis de recursos destinados aos investimentos. Mais especificamente, o Ceará, em 2016, dentre os 27 estados da Federação, conforme o Gráfico 3.1, apresentou o melhor índice de investimentos em relação à Receita Corrente Líquida: 11,1%. Mais especificamente, o Ceará vem investido bastante em áreas sociais importantes como: saúde, educação, segurança pública, recursos hídricos e combate à pobreza, o que proporcionou um incremento no investimento estadual R\$ 2,17 bilhões, em 2016, para R\$ 2,47 bilhões em 2017, aumentando seu percentual para 13,9% conforme dados fornecidos pelo Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal (COGERF).

**Gráfico 3.1:** Ranking Nacional de Investimentos (% da RCL) – Unidades da Federação - 2016



Fonte: Siconfi/STN. Elaboração FIRJAN.

Mesmo com a economia equilibrada e o crescimento nos investimentos no estado, isso ainda não tem conseguido modificar radicalmente a economia dos municípios cearenses. No caso, em estudo de 2017<sup>32</sup>, com dados de 2016, também da FIRJAN, indicou-se que a gestão fiscal de 88,5% dos municípios cearenses é difícil ou crítica. O cenário assemelha-se a de outros municípios brasileiros onde a baixa capacidade de geração de receitas próprias, a falta de recursos em caixa para cobrir os restos a pagar acumulados no ano e o elevado comprometimento do orçamento com despesa de pessoal são os principais indicadores que influenciam esse resultado.

Dessa forma, a gestão pública estadual, observando a grande dificuldade que os municípios cearenses estão passando, vem buscando cada vez mais a descentralização

<sup>32</sup> [http://www.firjan.com.br/data/files/34/A0/9C/6F/B4CCD51063C6AAD5A8A809C2/IFGF%202017%20-%20An\\_lise%20Especial%20-%20Cear\\_.pdf](http://www.firjan.com.br/data/files/34/A0/9C/6F/B4CCD51063C6AAD5A8A809C2/IFGF%202017%20-%20An_lise%20Especial%20-%20Cear_.pdf)

dos investimentos direcionando-os para o fortalecimento municipal. Esse processo de descentralização é caracterizado pelo esforço do estado em uma melhor redistribuição dos recursos públicos dentro do território estadual, levando o poder público a atuar diretamente no nível local, ou seja, nos municípios e mais próximo das reais necessidades de cada comunidade.

Mesmo com o esforço feito pelo Governo do Estado em buscar cada vez mais a descentralização dos investimentos estaduais, dois estudos elaborados pelo IPECE em 2018, indicaram que ainda existe um grande desafio da gestão estadual em buscar cada vez mais a distribuição dos recursos para o interior, pois, devido à grande concentração econômica na região da Grande Fortaleza caracterizada pela maior oferta de serviços públicos, infraestrutura, mobilidade urbana, número de indústrias e geração de empregos acaba demandando maior parte dos investimentos estaduais nessa região (NOGUEIRA; MEDEIROS; NOGUEIRA, 2018<sup>33</sup>; NOGUEIRA; SANTOS, 2018<sup>34</sup>).

Mais especificamente, o estudo de Nogueira, Medeiros e Nogueira (2018) levantou que, somente em na Grande Fortaleza no ano de 2017 o Governo do Estado investiu mais de R\$ 1 bilhão, embora se tenha constatado também que houve uma desconcentração dos investimentos públicos neste mesmo ano (uma vez que esse investimento em torno da capital tenha sido menos que proporcional que o tamanho de sua população. Adicionalmente, mostrou-se que outras regiões do estado como Cariri, Sertão de Sobral e Centro Sul, também, obtiveram elevadas somas de investimentos da gestão estadual. Os valores destinados para cada região de planejamento em 2017 estão representados na Figura 3.2.

O Governo do Estado, dessa forma, vem aumentando as ações de investimentos direcionando-as para outras regiões e uma das áreas que tem recebido grande atenção e recursos é a de infraestrutura. Nesta área, destacam-se programas como o “Ceará de Ponta a Ponta” que requalifica a malha viária do estado, promovendo a integração dos municípios e o deslocamento mais seguro entre as cidades, que beneficia os negócios na indústria e no comércio, facilita o escoamento agrícola e impulsiona a economia dos municípios e do estado como todo. Só esse programa em sua segunda fase irá destinar R\$ 500 milhões por meio de recursos do Tesouro Estadual e BID.

Outras ações na área de infraestrutura também tiveram atenção como, por exemplo, o lançamento da segunda fase do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Sobral (RMS) - Cidades do Ceará II, a ampliação do pátio de aeronaves do aeroporto de Juazeiro do Norte, 50% de execução das obras do Teleférico de Barbalha e a implantação da 2ª fase do Cinturão Digital.

---

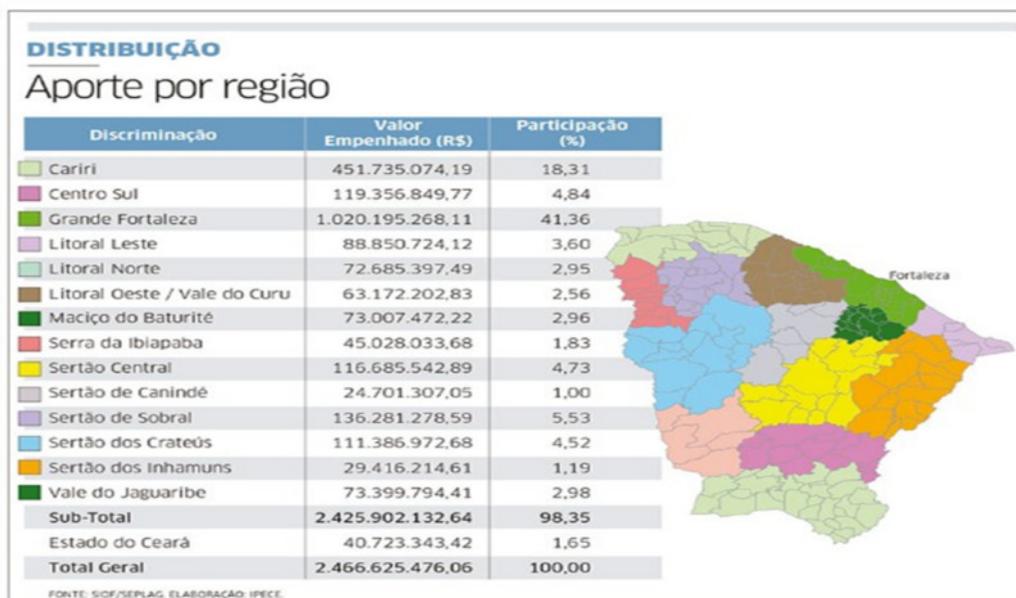
<sup>33</sup> NOGUEIRA, C. A. G.; MEDEIROS, C. N.; NOGUEIRA, A. O. **Resultado do ICI em 2017 e o seu comportamento nos últimos 5 anos**. Fortaleza: IPECE, 2018 (Enfoque Econômico n. 178).

Disponível em:

[https://www.ipece.ce.gov.br/wpcontent/uploads/sites/45/2012/12/EnfoqueEconomicoN178\\_06\\_03\\_2018.pdf](https://www.ipece.ce.gov.br/wpcontent/uploads/sites/45/2012/12/EnfoqueEconomicoN178_06_03_2018.pdf)

<sup>34</sup> NOGUEIRA, C. A. G.; SANTOS, T. E. G. Análise da regionalização dos investimentos do Governo do Estado do Ceará (2013-2017). Fortaleza: IPECE, 2018 (IPECE Informe n. 143). Disponível em:

[https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2018/12/ipece\\_informe\\_143\\_27\\_Dez2018.pdf](https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2018/12/ipece_informe_143_27_Dez2018.pdf)

**Figura 3.2:** Valor empenhado dos investimentos do Governo do Estado do Ceará na perspectiva das regiões de planejamento – 2017

Fonte: Diário do Nordeste, 07 mar. 2018<sup>35</sup>.

No caso, o Cinturão Digital representa um dos grandes investimentos feitos pelo Governo do Estado em infraestrutura e que merece destaque. Esse projeto foi iniciado em 2007 e que hoje conta com 3.500 km de fibra óptica instalada e 56 estações rádio base de comunicação de dados, levando internet de alta velocidade para mais de 100 municípios. Aproximadamente 1,2 milhão de pessoas possuem hoje acesso à internet no interior e mais de 80% da população urbana do Ceará já estão sendo atendidas. Ademais, a segunda fase do projeto, que teve início em 2018 com a chegada do Cabo submarino da *Angola Cables* em Fortaleza (havendo compartilhamento com o Cinturão Digital), permitirá quem estiver no interior produzir e exportar conteúdo para outros continentes.

Esses foram apenas alguns exemplos e outros podem ser citados, inclusive em outras áreas além da infraestrutura<sup>36</sup>. Assim, dado o exposto, conclui-se que a gestão do Estado do Ceará vem buscando, dentre as disponibilidades e viabilidade financeira, reforçar cada vez a descentralização dos seus investimentos direcionados para os municípios e principalmente para aqueles que estão passando por grandes dificuldades financeiras. Mas os municípios não podem ficar eternamente dependentes do investimento do estado e das transferências intergovernamentais. As gestões municipais devem buscar melhorar suas arrecadações próprias buscando um dinamismo econômico de forma eficiente e tendo maior rigor no controle de seus gastos para que possam possuir autonomia financeira, medidas essas que são necessárias para enfrentar as crescentes demandas da sociedade e, por conseguinte, contribuir para a melhoria nas condições de vida de suas populações.

<sup>35</sup> Ver: <http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/negocios/estado-desconcentra-investimentos-publicos-1.1904414>

<sup>36</sup> Para maiores detalhes ver, por exemplo, Nogueira e Santos (2018), citados anteriormente.

Porém, além de medidas arrecadatórias e de controle das despesas, é de extrema importância para melhorar, de forma sustentável, a condição financeira e a capacidade de investimento dos municípios cearenses, a dinamização de suas bases econômicas ao longo do tempo.

Neste contexto, conforme Osterno e Nogueira (2018)<sup>37</sup>, a Plataforma Ceará 2050 assume, portanto, um papel fundamental, uma vez que tem foco no desenho de políticas públicas para a implantação de um modelo de desenvolvimento sustentável e acelerado para o Ceará em uma perspectiva de longo prazo, sendo uma de suas perspectivas principais a busca pela redução das disparidades entre as regiões e, conseqüentemente, dos municípios cearenses, por meio da dinamização e integração das economias locais, aproveitando as suas vocações e desenvolvendo novas capacidades<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> OSTERNO, I. G. C.; NOGUEIRA, C. A. G. Uma análise sobre a trajetória recente dos gastos com pessoal no Estado do Ceará. In: NOGUEIRA, C. A. G.; SANTOS, T. E. G. (Eds.) **Boletim de Gestão Pública** – Nº 09 – Julho/Agosto de 2018. Fortaleza: IPECE, 2018. p. 12-18. Disponível em: [https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2018/12/Boletim\\_Gestao\\_Publica\\_JulAgo\\_2018.pdf](https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2018/12/Boletim_Gestao_Publica_JulAgo_2018.pdf)

<sup>38</sup> Para maiores detalhes, ver: <http://www.ceara2050.ce.gov.br/>