

SISTEMA DE INFORMAÇÃO PARA A GESTÃO ORIENTADA POR RESULTADOS NO SETOR PÚBLICO NO CEARÁ

MARCELO SOUZA PINHEIRO

Faculdades Nordeste – FANOR Devry Brasil, Brasil
mpinheiro3@fanor.edu.br

JOSIMAR SOUZA COSTA

Universidade de Fortaleza – UNIFOR, Brasil
josimarscosta@gmail.com

AUGUSTO CÉZAR DE AQUINO CABRAL

Universidade Federal do Ceará – UFC, Brasil
cabral@ufc.br

SANDRA MARIA DOS SANTOS

Universidade Federal do Ceará – UFC, Brasil
smsantos@ufc.br

FÁTIMA REGINA NEY MATOS

Universidade de Fortaleza – UNIFOR, Brasil
fneymatos@unifor.br

RESUMO

Os modelos de gestão por resultados no setor público surgiram no Brasil com os movimentos de modernização do Estado, cujas tendências sugeridas pelas reformas administrativas produzidas no final dos anos 1980 pareciam indicar que a legitimidade das instituições do setor público dependesse menos de valores tradicionais como universalidade e equidade e mais em desempenho e entrega de serviços à população (PETERS e PIERRE, 2010). O tratamento dado aos serviços públicos como um negócio e a inserção da lógica empresarial no setor público, representa a nova administração pública que também ficou conhecida como administração pública gerencial (PAULA, 2008). O contexto no Brasil e no mundo tem sido marcado por uma mudança estrutural nos processos de gestão, empresarial e pública, com o uso de novas tecnologias de gestão suportadas pelas tecnologias de informação e comunicação (DOIN; SANTOS JÚNIOR; CARNEIRO, 2014). É objetivo deste trabalho analisar o modelo de gestão baseado em resultados no Estado do Ceará, a partir do MAPP - Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários como ferramenta de gestão, que inclui a proposição, aprovação, registro da execução física e financeira e monitoramento da implantação dos projetos, de forma a assegurar o alcance dos resultados pretendidos. A metodologia utilizada é descritiva e combinou aspectos qualitativos e quantitativos com uso de entrevista semi estruturada e aplicação de questionários em órgãos do poder executivo. Os dados foram analisados com o *Atlas.ti* e por análise fatorial confirmatória. Os resultados confirmam o pressuposto inicial de que o MAPP se constitui em ferramenta estratégica para a gestão por resultados. A estratégia incorporou conquistas importantes para o desenvolvimento do modelo, mas precisa de aperfeiçoamentos para que o mesmo se consolide. O campo da pesquisa para a gestão pública ainda parece incipiente e carente de novas abordagens, sobretudo, na perspectiva de caráter mais gerencial da estratégia por resultados.

1 INTRODUÇÃO

As mudanças ocorridas na sociedade contemporânea, sobretudo, a partir da década 1980 provocaram efeitos no Estado, que não pôde ficar indiferente à globalização econômica e

tecnológica; à evolução dos usuários, que exigem serviços adaptados aos seus problemas; e à indiferença de seus servidores, cada vez mais empenhados por resultados (TROSA, 2001).

As tendências sugeridas pelas reformas administrativas produzidas no final dos anos 1980 e 1990 pareciam indicar, para Peters e Pierre (2010), que a legitimidade das instituições do setor público passasse a depender menos de valores tradicionais como universalidade, equidade e segurança legal e mais em desempenho e entrega de serviços à população.

É por compreender e por comumente projetar a imagem de ineficiência que os governos buscam nos processos de modernização administrativa um meio de legitimar-se junto à sociedade (PERDICARIS, 2009), cada vez mais exigente por correta aplicação dos recursos e por transparência, mas também determinada a exigir serviços públicos de qualidade.

No entendimento de Ribeiro (2002), o tema do controle da administração pública torna-se cada vez mais relevante na medida em que há uma exigência cada vez maior de transparência e accountability.

A adoção da gestão para resultados - GPR é um tema em ascensão na agenda dos governos locais (PERDICARIS, 2009). Uma gestão que persegue resultados é essencial para os governos que querem atender os anseios dos seus cidadãos. A administração voltada para a avaliação de resultado vem tendo um papel importante, na medida em que traz informações referentes à eficácia, à eficiência, à economicidade e à performance das políticas gerenciais vinculadas ao setor público (DINIZ, RIBEIRO FILHO, DIENG & SANTANA, 2006).

Essa concepção na iniciativa privada é mais factível não só de se compreender, mas de se perceber os resultados. Confirma Waldo (1966, p. 64), quando distingue a administração pública da esfera privada e que “a administração de empresa tem um incentivo e um método de cálculo – a saber, o lucro monetário – inacessível à administração pública.”

Corrêa (2007, p. 498) entende que “a gestão pública por resultados foi, assim, desenvolvida como uma estratégia que tem início no momento do planejamento estratégico e vai até o processo de feedback das políticas públicas [...]”.

A própria Constituição Federal brasileira reconhece esse modelo de gestão quando determina os princípios basilares da administração pública e as atribuições dos sistemas de controle interno e externo, evidenciando a busca de uma administração voltada para resultados (DINIZ et al, 2006).

Para efeitos desta pesquisa, gestão pública por resultados é entendida por Rosa, Holanda e Maia Júnior (2006, p. 39) como “[...] 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.”

Nessa perspectiva, a utilização de sistemas de informação (SI) alinha-se com a necessidade de modernização das organizações (BOBSIN; LÖBLER, 2008), e o sistema computacional MAPP - Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários é implantado no Governo do Ceará para apoiar os gestores nos processos de acompanhamento e decisão estratégica.

É objetivo deste trabalho, **analisar o modelo de gestão baseado em resultados no Estado do Ceará, a partir da utilização do MAPP como ferramenta de gestão e monitoramento dos projetos, pelo Poder Executivo.**

Desse modo, considerando o modelo implementado, busca-se responder à seguinte pergunta: o MAPP é voltado para a gestão orientada por resultados ou é apenas um sistema para controle de projetos?

Os objetivos específicos resumem-se em: **a)** analisar a utilização do MAPP como ferramenta de gestão; e **b)** analisar a relação dos componentes do MAPP com o modelo adotado no Ceará.

O MAPP Gestão tem o propósito de planejar e dimensionar os custos de manutenção desses equipamentos e subsidiar o controle e a tomada de decisão estratégica, em nível

individual e agregado, buscando garantir padrões de funcionamento, qualidade e eficiência no emprego dos diversos recursos envolvidos na oferta dos serviços públicos (SEPLAG, 2012)

A pesquisa é de natureza quantitativa e qualitativa, e descritiva, que teve como instrumentos de coleta um questionário e um roteiro de entrevistas semi estruturado.

2. REVISÃO DE LITERATURA

2.1 A modernização na gestão pública

Segundo Paula (2008), foi durante o século XX, que a busca de uma diferenciação entre a gestão empresarial e a pública esteve presente nos domínios acadêmicos e governamentais em alguns países. No entanto, foi mais precisamente a partir da década de 1970 que a tentativa de adaptar e transferir os conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o setor público começou a se tornar preponderante, principalmente no Reino Unido e nos Estados Unidos.

O tratamento dado aos serviços públicos como um negócio e a inserção da lógica empresarial no setor público, representa a nova administração pública que também ficou conhecida como administração pública gerencial (PAULA, 2008).

Na compreensão de Trosa (2001, p. 37), o serviço público não pode ficar à margem de algumas evoluções consideradas fundamentais, tais como “a globalização das trocas e dos intercâmbios de informação, das aspirações crescentes e mais complexas dos indivíduos cada vez menos submissos e a pressão da opinião pública [...]”.

O desafio no setor público, para Guimarães (2000), é como transformar estruturas burocráticas e hierarquizadas em organizações flexíveis e empreendedoras.

Neste contexto, o modelo burocrático weberiano tornou-se o alvo das mais ásperas críticas, pois foi considerado inadequado para o contexto institucional contemporâneo por sua presumida ineficiência e morosidade (SECCHI, 2009), o que contraria a visão do próprio Weber (1946, p. 249), pois para ele “precisão, velocidade, clareza [...], subordinação rigorosa, redução do atrito e dos custos material e pessoal – são levados ao ponto ótimo na administração rigorosamente burocrática.”

Apesar de inúmeras vantagens, para Matos e Lima (2007, p. 7) “é indiscutível que a burocracia também apresente muitas desvantagens, a maioria delas relacionadas à distribuição do poder, ao formalismo e à impessoalidade.” Essa “disfunção da burocracia” decorre do comportamento dos indivíduos que, para driblar a rigidez burocrática, criam mecanismos informais de relação e de comunicação.

O surgimento de novos modelos gerenciais se apresentou como opção viável ao novo contexto exigido para a administração pública, quando a administração pública gerencial e o governo empreendedor são modelos apresentados como alternativas ao modelo burocrático. Ambos incorporam prescrições para a melhora da efetividade da gestão das organizações públicas (SECCHI, 2009).

Para Paula (2005), o ideário gerencialista se consolidou como referência no campo da gestão pública, a partir de 1992. A Administração Pública Gerencial (APG) e o Governo Empreendedor (GE) são frequentemente chamados de gerencialismo (*managerialism*). A administração pública gerencial ou nova gestão pública (*new public management*) é um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade (SECCHI, 2009).

2.2 A gestão pública orientada por resultados

As novas concepções da gestão pública tendem a se tornar mais orientadas à ação, de modo a dar ênfase em decisões, ações e resultados, bem como, na habilidade política para desempenhar papéis gerenciais específicos. O setor público não deve ter na eficiência seu valor fundamental, “mas sim estar preocupado com a efetividade e a accountability”. (PETERS & PIERRE, 2010, p. 25)

A gestão por resultados é uma importante metodologia que alinha planejamento, avaliação e o controle em prol da efetividade, eficiência, eficácia e accountability, visando traduzir os objetivos em resultados, na qual são obtidas informações sobre o desempenho que poderão ser utilizadas para a tomada de decisão (DOIN, SANTOS JÚNIOR E CARNEIRO, 2014)

Kanufre e Rezende (2012, p. 640) entendem uma boa gestão como sendo “aquela que alcança resultados e, no setor público, significa atender às demandas, criando valor público”.

No contexto da América Latina, o Brasil, é considerado junto com Chile, Colômbia e México, os países com níveis de práticas de GPR dentre as mais avançadas (LÓPEZ, 2008).

Decorrente da multiplicação de inovações no âmbito da gestão pública foi gerado um ambiente propício para que as esferas estaduais refletissem sobre suas possibilidades de melhoria, modernização e transformação a partir das mudanças em seu entorno e da crescente consciência de que reformas não são apenas necessárias, como também possíveis e factíveis (ABRÚCIO & GAETANI, 2003).

Neste cenário de inovações na gestão pública, o governo brasileiro tem procurado alternativas para tornar a administração pública mais eficiente e efetiva, com a adoção de ferramentas condizentes com de uma gestão pública por resultados (LUEDY, MENDES & RIBEIRO, 2012).

Em Minas Gerais, por exemplo, foi adotado o chamado Choque de Gestão traduzido por Vilhena, Martins, Marini e Guimarães (2006, p. 15), como sendo “um conjunto de medidas de impacto para modificar, de vez, o padrão de comportamento da Administração estadual [...]”.

O Ceará surge como referência dentre os estados brasileiros que conseguiu ampliar o horizonte de reformas da gestão pública. “A questão das metas e indicadores para as políticas públicas tiveram destaque nos Planos Plurianuais (PPAs) de Sergipe e do Ceará.” (ABRÚCIO & GAETANI, 2003, p. 12).

O foco principal, no Ceará passou a ser os resultados para a sociedade de forma a priorizar o cidadão como beneficiário central (HOLANDA, 2006).

Um modelo de gestão para resultados deve contribuir para o aumento da eficiência da administração pública, na medida em que a transparência dos objetivos, resultados e metas da organização diminuiria os problemas relacionados aos déficits de informação, e também, permitiria um controle mais efetivo sobre o desempenho dos governos, pelo cidadão e demais “*stakeholders*”, e sobre o desempenho dos burocratas, pelos políticos (GOMES, 2009).

Denhardt (2012, p. 254) propõe avanços ao se referir “ao novo serviço público como uma alternativa à velha administração e à nova gestão pública”, que deve ser construído sobre a idéia do interesse público e de administradores públicos a serviços dos cidadãos.

A tecnologia assume, neste contexto, papel de fundamental relevância ao permitir aos gestores maior agilidade no controle e operacionalização de projetos e políticas. As tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) suportam uma mudança estrutural nos processos de gestão empresarial e pública (DOIN; SANTOS JÚNIOR; CARNEIRO, 2014).

Neste cenário, o Governo do Ceará definiu uma nova metodologia de seleção e monitoramento de projetos, dando origem ao MAPP - Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários, sob coordenação da Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG/CE, tendo como principal finalidade servir como instrumento de planejamento e acompanhamento dos investimentos do Governo. Trata-se de um importante sistema de informação gerencial e de suporte à decisão (LAUDON; LAUDON, 2014) para o controle da implantação dos projetos

pelos níveis superiores de decisão do Estado, possibilitando a tomada de decisões durante a execução dos mesmos, contribuindo para o alcance dos compromissos estabelecidos no plano de governo (SEPLAG, 2013).

O modelo de gestão por resultados adotado no Estado do Ceará e a utilização do MAPP como ferramenta é abordado na seção seguinte.

3. O MAPP E O MODELO DE GESTÃO POR RESULTADOS IMPLEMENTADO NO CEARÁ

3.1 Caracterização do modelo de GPR no Ceará

O contexto socioeconômico no qual estava inserido o Estado do Ceará, em meados da década de 1980 é sintetizado por Medeiros (2008), como um cenário de desequilíbrio fiscal, déficits orçamentários, infra-estrutura inadequada e, registros ainda de pobreza extrema e de desigualdade social, além das limitações naturais de um Estado situado em quase sua totalidade em região semiárida nordestina (IPECE, 2013).

Como se isso não bastasse, “historicamente o Estado do Ceará foi marcado por vícios políticos e práticas de administração clientelistas que trouxeram ao longo dos anos deterioração dos serviços públicos e paralisação dos investimentos.” (MEDEIROS, 2008, p. 70).

No âmbito da discussão de modelos da gestão pública, a partir de experiências de vários países em administrar com base em resultados, o modelo da Gestão por Resultados (GPR) ou *Result-Based Management* (RBM) utilizado no Canadá, destacou-se (MEDEIROS, 2010).

Foi a partir de empréstimo com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD em um desenho inédito de operação de crédito avalizada pelo Governo brasileiro, com abandono da política de recursos por obras/ações em troca de uma política de recursos por performance, que o Estado do Ceará contratou em 2005 o chamado SWAP Ceará – *Sector Wide Approach*, que redundou da replicação do modelo em outros estados brasileiros, como Pernambuco, Distrito Federal e Minas Gerais (Carvalho & Medeiros, 2010).

A partir de então adota postura mais adequada ao novo contexto, 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, com transparência e controle social.” (HOLANDA et al., 2006, p. 55).

Àquela época, o plano de Governo foi tomado como base para implementação do modelo de gestão com estabelecimento de programas e ações associadas aos objetivos estratégicos e meios de cada eixo, para alocar recursos e implementar 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 (HOLANDA et al., 2006).

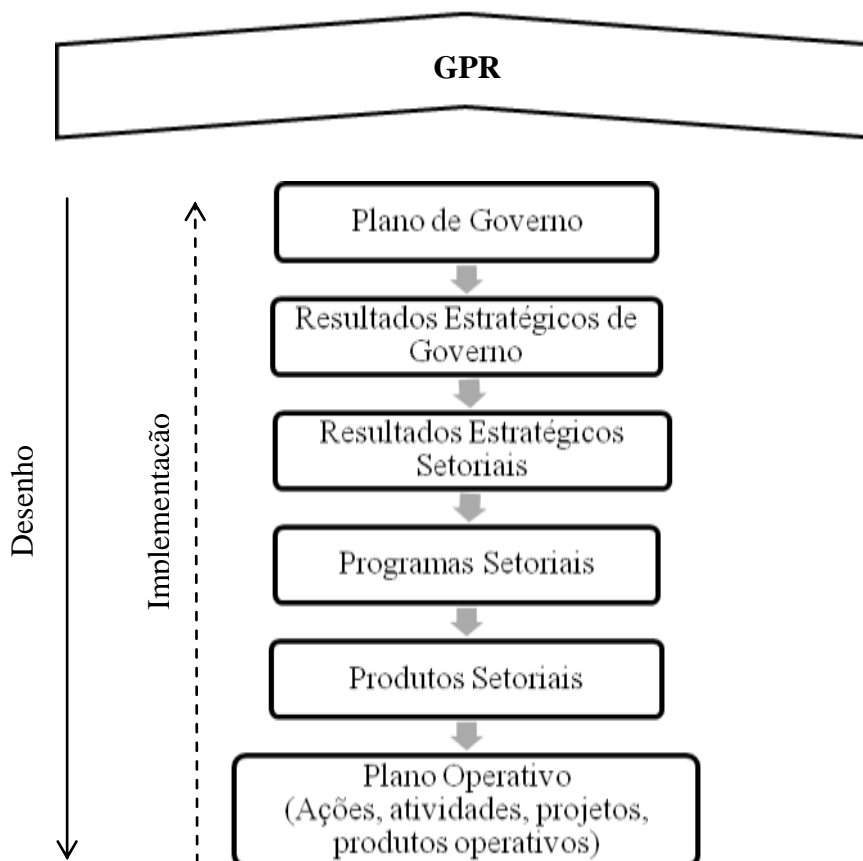
Em 2007, o Governo do Estado define seu modelo de governar, reconhecendo a gestão por resultados como administração voltada para o cidadão, objetivando padrões ótimos de eficiência, eficácia e efetividade (MEDEIROS, 2008). Neste mesmo período, passa a adotar o MAPP - Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários, como instrumento de planejamento e acompanhamento dos investimentos do Governo, que será melhor explorado adiante.

O processo adotado é, para Holanda e Rosa (2004, p. 19), “uma gestão que valoriza uma parte de todo o sistema (...), não dando a devida atenção ao público alvo, que é o cidadão.” No entanto, compreendem que a gestão por resultados é bem mais abrangente, pois consideram “a avaliação dos resultados e impactos como mecanismos que busquem permanentemente o

aperfeiçoamento na prestação dos serviços, otimização da alocação dos recursos escassos e elevação do bem-estar social.”

O modelo adotado como um “guarda-chuva” está ilustrado na Figura 1.

Figura 1: O modelo de gestão por resultados implantado no Ceará



Fonte: Holanda; Rosa; Lacerda e Cavalcante (2006)

Este modelo abriga, organiza e dá consistência às diversas ações e programas do Governo. O processo é iniciado no Plano de Governo, com a definição de resultados estratégicos que se busca alcançar, passando à elaboração dos planos estratégicos setoriais e seus respectivos resultados, no contexto das prioridades governamentais, os programas e produtos que serão executados por meio de um Plano Operativo (MEDEIROS, ROSA & NOGUEIRA, 2009).

Holanda e Rosa (2004) salientam que não existe um sistema de gestão por resultados universal. No Ceará, foi desenhado um modelo apropriado à sua realidade, mas com orientações de experiências bem sucedidas de outras localidades.

Assim, ao adotar práticas inovadoras na gestão pública é necessário também redefinir fluxos e processos internos para viabilizar o êxito. Neste caso, o alinhamento do plano de governo com as diretrizes estratégicas de cada órgão foi o vetor da implantação do modelo (HOLANDA & ROSA, 2004).

Para a SEPLAG (2013), a gestão por resultados no Ceará vem experimentando avanços no processo de monitoramento e avaliação dos resultados. O esforço empreendido para aperfeiçoar o modelo de GPR, em conformidade com a nova metodologia do PPA 2012-2015, vem proporcionando gradualmente a consolidação do modelo.

4 METODOLOGIA

A presente pesquisa é suportada pelo paradigma sociológico funcionalista segundo a abordagem de Burrell e Morgan (BURRELL, 2007). Para Rodrigues (1998, p. 167) é o paradigma dominante nas ciências sociais e, embute a perspectiva gerencial mantendo o *status quo* organizacional.

Este trabalho fez uso de dados qualitativos e quantitativos, e baseou a investigação na suposição de que a coleta de diversos tipos de dados proporciona um melhor entendimento do problema da pesquisa (CRESWELL, 2010). Utilizou de uma estratégia de métodos mistos concomitantes, com predominância qualitativa (TASHAKKORI & TEDDLIE, 1998; CRESWELL, 2010). O método quantitativo, todavia, é utilizado nesta pesquisa para identificar a percepção dos colaboradores sobre o uso das ferramentas de GPR do Governo do Estado do Ceará apoiando as análises qualitativas das entrevistas. Richardson (2008) afirma que é adequada essa estratégia com o intuito de melhorar a precisão dos resultados, e evitando distorções de análise e interpretação. Os dados quantitativos foram incorporados aos qualitativos desde a coleta até a análise em conformidade com Creswell (2010).

A escolha dos participantes que foram entrevistados tem alinhamento aos objetivos definidos e limitaram-se a quatro gestores dos órgãos pesquisados, pois ocupavam posições estratégicas e que eram responsáveis pelo acompanhamento dos processos nos órgãos pesquisados. Com a mesma compreensão, foram também definidos os participantes que responderam o questionário. O total de questionários levou em conta a estrutura de cada órgão. Foram enviados 113 questionários, sendo 44 deles para Coordenadores e 69 para Orientadores de Células. Destes, 57 questionários retornaram o que corresponde a 50,44% da amostra definida. O instrumento utilizado foi formado por questões fechadas, composto por 20 itens de verificação em escala do tipo *Likert* com 07 níveis de concordância. Estruturado em 02 partes, a primeira, abordou informações sobre o perfil dos respondentes, e a segunda, sobre questões relacionadas à prática da gestão orientada por resultados no setor público.

4.1 Análise dos dados

A análise de conteúdo foi utilizada para o tratamento dos dados qualitativos, a partir de Bardin (2011). É uma maneira de converter sistematicamente texto em variáveis numéricas para a análise qualitativa de dados (COLLIS & HUSSEY, 2005). Neste sentido, buscou-se identificar categorias temáticas em cada uma das questões presentes nas entrevistas. Foi utilizado o software *Atlas.ti* versão 7.3, como apoio à análise do material qualitativo da pesquisa obtido por meio de entrevistas semi estruturadas, que é um *software* disponível para análise textual classificado de acordo com Bandeira-de-Mello (2010, p. 431).

As entrevistas semiestruturadas, realizadas entre setembro e novembro de 2013, foram gravadas e organizadas de modo a preservar a identidade dos respondentes e, posteriormente, transcritas de forma integral para serem analisadas em documentos de texto com o auxílio do *Atlas.ti*.

5. RESULTADOS DA PESQUISA

Como forma de melhor compreender os resultados obtidos, tanto das entrevistas quanto dos questionários aplicados, foram definidas como categorias de análise os objetivos específicos da pesquisa, quais sejam: **a)** analisar a utilização do MAPP como ferramenta de gestão; e **b)** analisar a relação dos componentes do MAPP com o modelo adotado no Ceará.

i) Analisar a utilização do MAPP como ferramenta de gestão

O uso de indicadores de resultados ou de produtos permite compreender melhor as iniciativas em ação pelo Governo, e podem indicar, o seu nível de sensibilidade ao atendimento às demandas da sociedade. A utilização do MAPP exige o emprego de indicadores para acompanhamento e monitoramento dos projetos.

Figura 2: Evidências do uso de indicadores

| Entrevista | Fala do entrevistado |
|------------|--|
| A | <i>“Então o Estado mede a sua ação através desses indicadores, e aí ele avalia os resultados da sua política, né? Da sua ação sobre os indicadores de impacto. Eu aumento meu investimento em infra estrutura, eu espero um crescimento maior do PIB. E se não acontecer isso? Aí eu começo a avaliar os motivos. [...], eu começo a fazer um diagnóstico porquê que essa ação não levou à aquela. O que foi que aconteceu?”</i> |

Fonte: Dados da pesquisa (2013).

O que parece ficar claro ao se analisar os discursos produzidos, é que o processo de gestão por resultados no Ceará ainda precisa ser mais disseminado. É necessário que estas percepções permeiem todo o conjunto do Governo e possa se refletir em ações efetivas de Estado.

Figura 3: Evidências da necessidade de disseminação do modelo

| Entrevista | Fala do entrevistado |
|------------|--|
| A | <i>“Então o que é que acontece, isso é uma... vamos dizer assim... a gente tem que estar trazendo essa cultura prá cá, a gente precisa fazer isso mas não só prá segurança, prá saúde ou prá educação, isso é uma coisa que tem que ser do Estado. [...].”</i> |

Fonte: Dados da pesquisa (2013).

ii) Analisar a relação dos componentes do MAPP com o modelo adotado no Ceará

O conjunto das falas a seguir, retrata a amplitude da percepção dos gestores quanto à necessidade de adoção de outras práticas de gestão, que possam avançar na perspectiva da melhoria dos serviços prestados. Sejam em ações de cunho mais setorial – na melhoria de processos, por exemplo, sejam na ação de planejamento macro do Estado e no controle financeiro, tais iniciativas demonstram que um certo caminho já foi trilhado.

Figura 4: Evidências de práticas empreendedoras de gestão

| Entrevista | Fala do entrevistado |
|------------|--|
| B | <i>“[...]esse tipo de organização que está se dando, que a gente acredita que contribua para uma gestão voltada para resultados, que é isso que a gente quer, ou seja, otimizar processos, melhorar a produtividade [...] e conseguir atingir o resultado que é o benefício lá prá população...”</i> |

Fonte: Dados da pesquisa (2013).

Fica mais evidente ainda esta percepção quando se constata que a estratégia de GPR já alcançou níveis de compreensão importantes, sobretudo em níveis estratégicos de Governo.

Figura 5: Evidências compreensão da GPR

| Entrevista | Fala do entrevistado |
|------------|--|
| B | <i>“O que o negocio é muito... parece trivial né, o Estado precisa ser como uma empresa, só que no caso a empresa aqui é o próprio estado e os clientes são os cidadãos, mas ele tem que saber prá onde vai, prá onde é que o governo se mexe, e o governo é um ser assim meio amorfo. [...] a GPR, ela veio no sentido de dar essa equalizada, na gestão do estado[...].”</i> |

Fonte: Dados da pesquisa (2013).

É possível perceber que apesar de existir a compreensão geral quanto à necessidade de instrumentalização para a gestão voltada à resultados, é evidenciado também que o processo atual precisa de aperfeiçoamentos.

Figura 6: Evidências de necessidade de aperfeiçoamento do modelo

| Entrevista | Fala do entrevistado |
|------------|--|
| B | <i>“E por outro lado, a gente tá tentando, ainda não chegamos tamos longe, aqui na Secretaria, por que infelizmente essa coisa é descontinuada, já foi feito no passado, não é nada novo assim, mas o que tá se tentando fazer agora é consolidar, tentar colocar isso na cabeça das pessoas, que precisa-se trabalhar de forma organizada, planejada e sempre perseguindo metas.”</i> |

Fonte: Dados da pesquisa (2013).

Nota-se também uma constante preocupação dos gestores quanto à descontinuidade da implantação e consequente consolidação do mesmo, apesar de reconhecidos avanços.

Figura 7: Evidências do risco de descontinuidade

| Entrevista | Fala do entrevistado |
|------------|--|
| A | <i>“O Banco Mundial disse, e eu concordo com ele, essa é uma prática que já está incorporada ao Estado, mas que depende da ação de indivíduos chave. Se esses indivíduos-chave saírem do Estado, esse modelo, pode simplesmente desabar. Entendeu? Então é essa a visão que se tem do modelo.”</i> |

Fonte: Dados da pesquisa (2013).

Fica evidente a necessidade de revisão do modelo e que o processo ainda não alcançou o nível de consolidação esperado.

Figura 8: Evidências de necessidade de revisão do modelo

| Entrevista | Fala do entrevistado |
|------------|---|
| A | <i>“Como qualquer modelo ele precisa ser revisto, periodicamente, em períodos mais curtos. Eu preciso fazer avaliações do modelo, propor correções exatamente, vamos dizer assim, como acontece nas empresas, fazer girar o PDCA. Isso não deve ser diferente num modelo para gestão por resultados. [...]”</i> |

Fonte: Dados da pesquisa (2013).

Mesmo que a estratégia não tenha sido completamente incorporada ao cotidiano da estrutura de governo e ainda não se percebam sinais de sua consolidação, algumas sinalizações indicam que os esforços têm sido recompensados na medida em que são perceptíveis aos níveis operacionais.

Figura 9: Evidências de percepção dos servidores

| Entrevista | Fala do entrevistado |
|------------|--|
| B | “Olha, muito depoimento que as pessoas têm dado é que tem, tem uma nova dinâmica. As pessoas percebem melhor isso [...]” |

Fonte: Dados da pesquisa (2013).

O perfil dos respondentes dos questionários indica que 59,65% estão na faixa etária igual ou superior a 46 anos de idade, sendo 66,67% do sexo masculino. Quanto à escolaridade 98,25% possuem pelo menos, graduação em nível superior, sendo que 33,33% deles contam com alguma pós-graduação *latu sensu* e 47,37% dos respondentes detém título de mestre ou doutor. Chama atenção quanto ao tempo de serviço na administração pública do Estado, onde 59,65% estão há mais de 10 anos em atividade e 56,14% dos respondentes atuam há mais de cinco anos nos respectivos órgãos, o que poderia representar certa acomodação na renovação do quadro de servidores. Quanto às funções ocupadas pelos respondentes, verificou-se que 45,61% são Coordenadores e 38,61% desempenham a função de Orientadores de Células, que representam funções de chefia na Administração direta do Estado.

5.2 O Sistema MAPP

Ainda em 2007, o Governo promoveu diversos eventos para desenvolver o planejamento estratégico do Estado do Ceará, de modo a subsidiar a elaboração do Plano Plurianual (PPA 2008-2011).

Adotou-se o modelo de Gestão Pública por Resultados - GPR, no qual foram estabelecidos os resultados de governo e os resultados setoriais que servem de base para definição dos programas e produtos que conduzirão ao alcance desses resultados. Assim, a matriz de GPR, os programas e as ações estabelecidos no PPA, bem como as novas oportunidades que surgem para o desenvolvimento do Estado são as bases para definição dos projetos que compõem o MAPP (SEPLAG, 2014).

Com o MAPP acompanha-se a proposição, a aprovação, o registro de execução física e financeira, além da implantação, de forma a assegurar o alcance dos resultados planejados (SEPLAG, 2014)

Nesse novo modelo, as secretarias propõem projetos tendo como referência o PPA e as diretrizes e políticas de Governo, sem estabelecer limites financeiros, ficando a decisão de aprovação a cargo do Governador do Estado. Para operacionalização desse modelo foi desenvolvido, conforme dito anteriormente, o *WebMAPP*, ficando a cargo do SIAP – Sistema de Acompanhamento dos Projetos, a execução desses projetos. Posteriormente, os sistemas *WebMAPP* e SIAP foram fundidos num único sistema. O *WebMAPP* especializou-se no apoio às funções de decisão e acompanhamento dos níveis estratégicos do Governo (Governador e Secretários), enquanto o SIAP acumulou todas as funções operacionais, além daquelas existentes nos módulos do *WebMAPP*.

O *WebMAPP* está integrado a outros sistemas de informação do Estado (Sistema de Contabilidade, Sistema de Licitações, Sistema de Contratos e Convênios etc.) de forma que, além das informações geradas internamente, contém informações externas relevantes e necessárias ao acompanhamento das ações do Governo.

5.2.1 O fluxo do sistema MAPP

Inicialmente, os projetos são propostos diretamente ao chefe do poder executivo, através da discriminação do escopo do projeto (bem ou serviço ofertado à sociedade), a localização (município), o custo e as fontes de recursos.

Uma vez aprovado, o projeto é detalhado, consistindo na estruturação do projeto em fases e etapas de execução, bem como a identificação dos municípios contemplados com a aplicação dos recursos previstos. Esse detalhamento deve ser analisado e validado pela equipe técnica do governo responsável pelo planejamento governamental.

Paralelamente ao processo de detalhamento do projeto, o órgão setorial já pode iniciar o processo licitatório, através do cadastro e publicação da Intenção de Gasto - IG, caso seja necessário. Toda despesa deve estar contemplada na Lei Orçamentária Anual (LOA). Assim, nesta etapa é verificada a existência de créditos orçamentários para fazer face às despesas a serem executadas no ano (SEPLAG, 2012).

Aprovado o detalhamento da programação físico-financeira, verifica-se se o programa de governo, onde o projeto aprovado deve ser executado, possui os recursos suficientes e em caso negativo, são providenciados os ajustes necessários. No caso de convênios de receitas ou contratos de financiamento, são informados os valores e as previsões anuais.

A seguir, é feito o cadastramento do Projeto Finalístico (PF). O projeto finalístico constitui o elemento de ligação entre o projeto Mapp e o orçamento. No PF, define-se a ação orçamentária e as fontes de recursos onde serão realizadas todas as despesas do projeto MAPP (SEPLAG, 2012).

Antes da execução propriamente dita, o órgão precisa solicitar limite financeiro ao COGERF – Comitê de Gestão Fiscal, aplicada somente para as fontes de recursos do Tesouro Estadual e do *SWAP*. Para realizar este procedimento, a licitação já deve estar devidamente homologada. O órgão deve informar o valor que deverá ser utilizado no exercício e uma previsão de desembolso mensal.

Com o projeto aprovado, créditos orçamentários e limites financeiros suficientes, o órgão inicia a execução física e financeira do projeto. A execução física será acompanhada mensalmente por ocasião da liberação de recursos financeiros através da solicitação de parcelas. A solicitação de parcelas é permitida apenas para os projetos com acompanhamento físico devidamente validado. O órgão deverá informar o projeto Mapp, o gestor financeiro do recurso, o valor a ser empenhado e pago, o código da dotação orçamentária e os contratos/convênios de receita e de despesa, caso os tenha (SEPLAG, 2013).

É verificada, pelo sistema, a existência de saldo no projeto, nos contratos/convênios de despesa e no orçamento, e, caso afirmativo, essa parcela é enviada para a fazenda estadual que autorizará o empenho e o pagamento. Por fim, todas as informações referentes à execução física e financeira são disponibilizadas, através dos sistemas informatizados, aos gestores públicos (SEPLAG, 2013).

5.2.2 Os módulos do MAPP

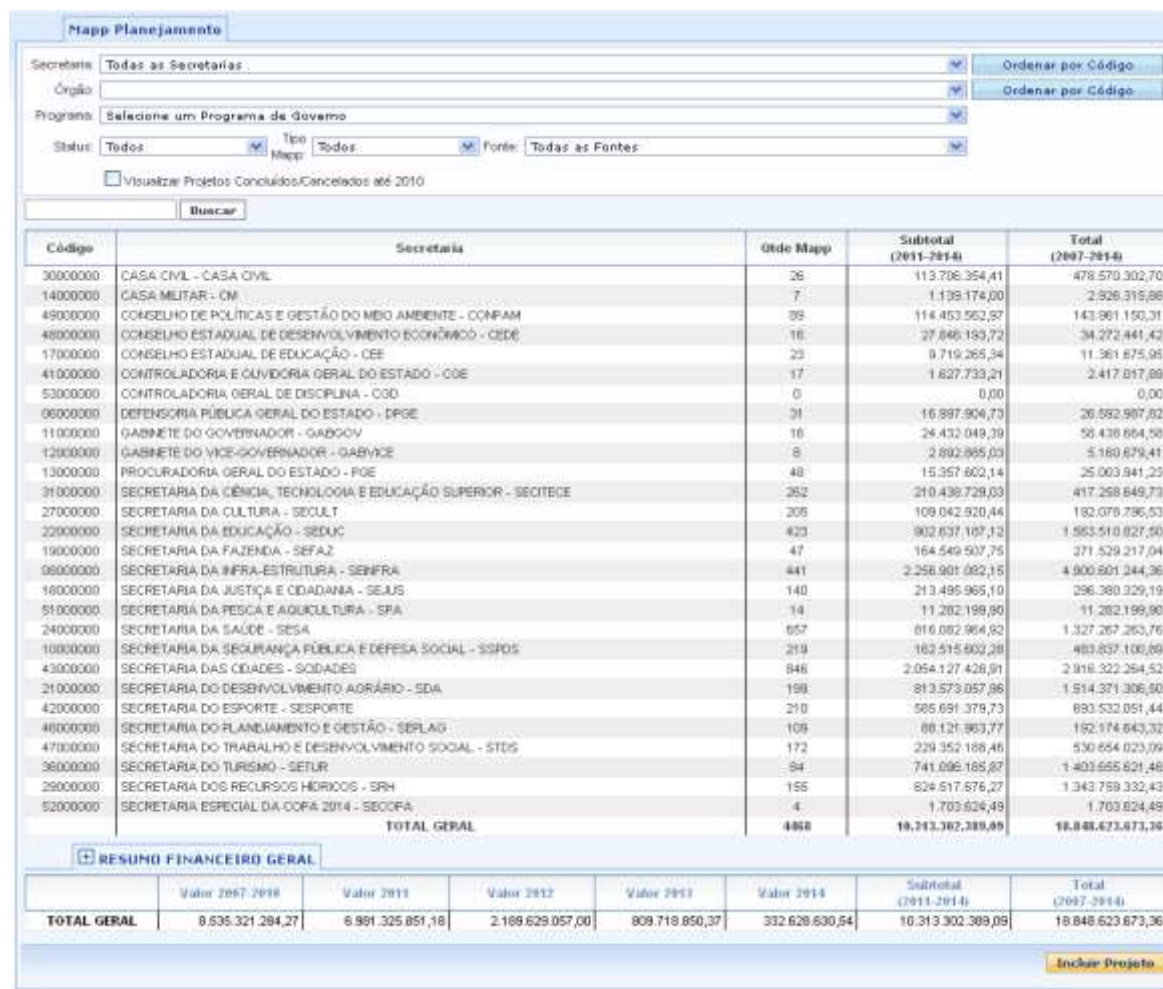
A estrutura do *WebMAPP* é organizada em seis módulos, quais sejam: planejamento, acompanhamento, monitoria, estágio de execução, MAPP consulta e GPR.

a) Planejamento

O acesso ao sistema leva inicialmente ao módulo de planejamento – MAPP Planejamento. A partir dessa janela, pode-se acessar os demais módulos: Acompanhamento,

Monitoria, Estágio de Execução, MAPP Consulta e GPR. A Figura 12 mostra a tela de seleção do módulo de Planejamento.

Figura 12: Tela inicial do módulo de Planejamento (sem seleção)



Mapp Planejamento

Secretaria: Todas as Secretarias
Órgão:
Programa: Selecione um Programa de Governo
Status: Todos
Tipo Mapp: Todos
Fonte: Todas as Fontes

Visualizar Projetos Concluídos/Cancelados até 2010

Buscar

| Código | Secretaria | Qtde Mapp | Subtotal (2011-2014) | Total (2007-2014) |
|--------------------|--|-------------|--------------------------|--------------------------|
| 3000000 | CASA CIVIL - CASA CIVIL | 26 | 113.706.354,41 | 478.570.302,70 |
| 1400000 | CASA MILITAR - CM | 7 | 1.139.174,00 | 2.926.315,88 |
| 4900000 | CONSELHO DE POLÍTICAS E GESTÃO DO MEIO AMBIENTE - CONPAM | 09 | 114.453.562,87 | 143.961.150,31 |
| 4800000 | CONSELHO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - CIDE | 10 | 27.846.193,72 | 34.272.441,42 |
| 1700000 | CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO - CEE | 23 | 9.719.265,34 | 11.361.875,95 |
| 4100000 | CONTROLADORIA E OUVIDORIA GERAL DO ESTADO - COE | 17 | 1.627.733,21 | 2.417.017,89 |
| 5300000 | CONTROLADORIA GERAL DE DISCIPLINA - CGD | 0 | 0,00 | 0,00 |
| 0600000 | DEFENSORIA PÚBLICA GERAL DO ESTADO - DPGE | 31 | 16.897.904,73 | 26.582.907,02 |
| 1100000 | GABINETE DO GOVERNADOR - GABGOV | 16 | 24.432.049,39 | 56.438.864,58 |
| 1200000 | GABINETE DO VICE-GOVERNADOR - GABVICE | 6 | 2.802.865,03 | 5.160.879,41 |
| 1300000 | PROCURADORIA GERAL DO ESTADO - PGE | 48 | 15.357.602,14 | 25.003.941,29 |
| 3100000 | SECRETARIA DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E EDUCAÇÃO SUPERIOR - SECITECE | 262 | 210.439.729,03 | 417.258.849,73 |
| 2700000 | SECRETARIA DA CULTURA - SECULT | 205 | 109.042.920,44 | 192.076.796,53 |
| 2200000 | SECRETARIA DA EDUCAÇÃO - SEDUC | 423 | 902.637.167,12 | 1.563.510.827,56 |
| 1900000 | SECRETARIA DA FAZENDA - SEFAZ | 47 | 164.549.507,75 | 371.529.217,04 |
| 0800000 | SECRETARIA DA INFRA-ESTRUTURA - SENFRA | 441 | 2.256.901.082,15 | 4.900.601.244,36 |
| 1600000 | SECRETARIA DA JUSTIÇA E CIDADANIA - SEJUS | 140 | 213.495.965,10 | 296.380.329,19 |
| 5100000 | SECRETARIA DA PÊSCA E AQUICULTURA - SPA | 14 | 11.282.199,80 | 11.282.199,80 |
| 2400000 | SECRETARIA DA SAÚDE - SESA | 657 | 616.082.964,82 | 1.327.267.263,76 |
| 1000000 | SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL - SSPDS | 219 | 182.515.603,28 | 483.637.100,69 |
| 4300000 | SECRETARIA DAS CIDADES - SODADES | 846 | 2.054.127.426,91 | 2.916.322.264,52 |
| 2100000 | SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - SDA | 199 | 813.573.057,86 | 1.514.371.306,90 |
| 4200000 | SECRETARIA DO ESPORTE - SESPORTE | 210 | 585.691.379,73 | 693.532.051,44 |
| 4600000 | SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO - SEPLAG | 106 | 88.121.963,77 | 192.174.643,32 |
| 4700000 | SECRETARIA DO TRABALHO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL - STDS | 172 | 229.352.188,46 | 530.654.023,09 |
| 3600000 | SECRETARIA DO TURISMO - SETUR | 64 | 741.096.185,87 | 1.402.655.621,46 |
| 2900000 | SECRETARIA DOS RECURSOS HÍDRICOS - SRH | 155 | 824.517.676,27 | 1.343.759.332,43 |
| 5200000 | SECRETARIA ESPECIAL DA COPA 2014 - SECOPA | 4 | 1.703.624,49 | 1.703.624,49 |
| TOTAL GERAL | | 4468 | 19.713.367.389,99 | 38.848.623.473,36 |

RESUMO FINANCEIRO GERAL

| | Valor 2007-2008 | Valor 2009 | Valor 2010 | Valor 2011 | Valor 2012 | Subtotal (2011-2014) | Total (2007-2014) |
|--------------------|------------------|------------------|------------------|----------------|----------------|----------------------|-------------------|
| TOTAL GERAL | 8.635.321.284,27 | 6.991.325.851,18 | 2.188.629.057,00 | 809.718.850,37 | 332.628.630,54 | 10.313.302.389,09 | 18.848.623.673,36 |

Incluir Projeto

Fonte: SEPLAG, 2013

O módulo de Planejamento é responsável pela inserção de informações referentes ao planejamento do Governo no período de 2007 a 2014, caracterizando-se por ser o espaço onde são cadastrados os projetos no sistema, bem como onde se pode visualizar informações agregadas sobre os projetos MAPP.

Nesse módulo, depara-se, na parte superior, com sete caixas de seleção, sendo elas: Secretaria, Órgão, Programa, Status (Proposta, Aprovado, Pendente e Negado), Tipo (Investimento e Gestão), Visualizar Projetos concluídos/Cancelados até 2010 e Fonte. (SEPLAG, 2013).

Em seguida, há um quadro com as seguintes informações: Código da Secretaria, Descrição da Secretaria, Quantidade de Projetos e Valor Total programado para todos os anos (Subtotal (2011-2014) e Total (2007-2014)). Assim, ao entrar no módulo sem nenhuma seleção, o usuário visualizará o valor total de todas as Secretarias e suas vinculadas, em todos os anos, em todos os programas, em todas as fontes e em todos os projetos, inclusive os que se encontram ainda como propostas e pendentes. (SEPLAG, 2013).

O sistema permite acesso, por órgão, ao resumo financeiro onde são disponibilizadas as informações dos recursos disponíveis, por fonte, chegando ao nível de detalhamento por

projeto com detalhamento da programação físico-financeira dos produtos e subprodutos por município, conforme Figura 13.

Figura 13: Tela do Resumo Financeiro Geral, por Secretaria, no módulo de Planejamento



| Código | Órgão | Qtde Mapp | Subtotal (2011-2014) | Total (2007-2014) |
|-------------|---|-----------|----------------------|-------------------|
| 41000000 | CONTROLADORIA E OUVIDORIA GERAL DO ESTADO - CGE | 17 | 1.627.733,21 | 2.417.017,89 |
| TOTAL GERAL | | 17 | 1.627.733,21 | 2.417.017,89 |

| Fonte | Valor 2007-2010 | Valor 2011 | Valor 2012 | Valor 2013 | Valor 2014 | Subtotal (2011-2014) | Total (2007-2014) |
|--------------------------------|-------------------|---------------------|-------------|-------------|-------------|----------------------|---------------------|
| (00)-(01) Tesouro | 711.284,68 | 1.150.733,21 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 1.150.733,21 | 1.862.017,89 |
| (48) Crédito Externo - Tesouro | 78.000,00 | 477.000,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 477.000,00 | 555.000,00 |
| TOTAL GERAL | 789.284,68 | 1.627.733,21 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 1.627.733,21 | 2.417.017,89 |

Fonte: SEPLAG, 2013

Vale salientar que ao ser incluído um novo projeto no Mapp, o mesmo precisa ser classificado de acordo com sua natureza, podendo adquirir o status de projeto estratégico de governo, estratégico setorial ou complementar. Os projetos **estratégicos de governo** são aqueles projetos estruturantes, fundamentais à consecução dos resultados de governo. São características desses projetos: impactam com grande intensidade no alcance dos resultados estratégicos de governo; contribuem para alavancar a economia cearense e/ou encaminham significativamente problemas sociais relevantes; requerem gerenciamento intensivo dos órgãos responsáveis pela gestão do Governo (Seplag, CGE, Sefaz, Casa Civil e GabGov) e da setorial responsável; e os projetos desse grupo, em regra, representam os grandes compromissos do Governo.

Os projetos **estratégicos setoriais** são aqueles projetos importantes para obtenção dos resultados setoriais, embora estejam num nível de importância inferior em relação aos estratégicos de governo, e tem como características contribuir para o alcance dos resultados de governo; participam e/ou asseguram o alcance das metas das políticas setoriais; e exigem gerenciamento intensivo da setorial responsável. Já os **projetos complementares** são aqueles projetos que atuam complementarmente à ação de governo e tem como características: atuar para viabilizar a complementação das metas setoriais; necessários para o funcionamento da máquina do Governo; e em regra, são de menor custo e complexidade (SEPLAG, 2012).

b) Acompanhamento

Este módulo tem o papel de acompanhar a evolução dos projetos aprovados. Pode-se pesquisar, por projeto MAPP, os valores programados por ano nas diversas fontes, bem como a execução financeira por fonte. Além disso, verifica-se o acompanhamento do último estágio de execução e as observações relativas a esse estágio.

No que se refere à execução física, esse módulo dispõe de dois quadros, onde se obtém informações acerca do planejamento e da execução físico-financeira por produto, subproduto e município.

Esse módulo também possui *links* nos quais se pode obter informações sobre o andamento das licitações vinculadas ao projeto selecionado (por meio do Sistema de

Acompanhamento das Licitações, da Procuradoria Geral do Estado) e sobre os contratos e/ou convênios de despesas através dos quais estão sendo executados determinado projeto (por meio do Sistema de Acompanhamento de Convênios e Contratos - SACC, gerenciado pela Controladoria Geral do Estado). Ressalta-se que nesse módulo, não se insere nenhum tipo de informação, apenas se consulta e que as informações que aparecem nesse módulo referem-se apenas aos projetos aprovados (SEPLAG, 2012).

c) Monitoria

Neste módulo se avalia como se encontra o desempenho físico e financeiro da secretaria, através da identificação dos obstáculos verificados no processo de execução dos projetos inseridos no *WebMAPP*. Estas informações são importantes para a tomada de decisões em tempo hábil. Nele, pode-se fazer dois tipos de análise: a) avaliar a execução financeira por ano ou acumulada da secretaria/entidade nos anos de 2007 a 2014, ou de um projeto, bem como a execução de uma determinada fonte de recursos; e b) conhecer o perfil de distribuição dos estágios de execução da secretaria/entidade e identificar quais grupos de projetos apresentam-se deficitários, como, por exemplo, aqueles licitados, mas sem execução. Assim como no módulo de Acompanhamento, este módulo é utilizado somente para consulta, inexistindo, portanto, rotinas de inserção de informações.

O sistema mostra as informações relativas à execução consolidada do Estado, na qual consta a execução financeira do ano vigente e a execução acumulada nos anos de 2011 a 2014, organizadas por fonte e por secretaria. Pode-se também fazer a mesma pesquisa por secretaria ou por órgão.

d) Estágio de execução

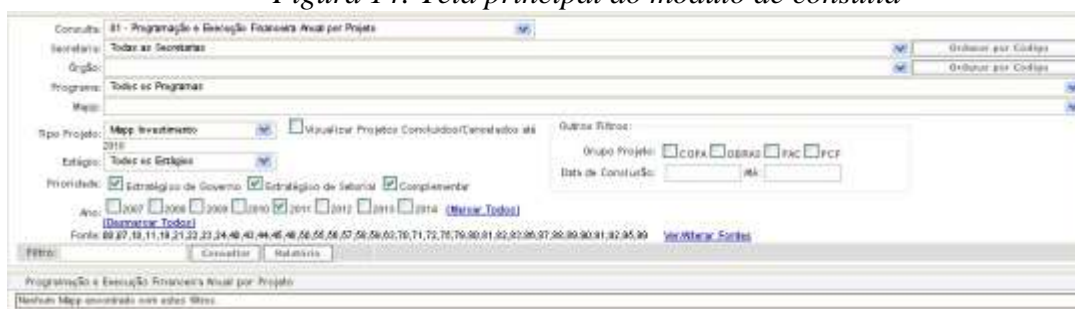
Neste módulo são inseridas informações sobre a execução física dos projetos, pois é a partir dele que o Governador obtém informações qualitativas sobre os projetos.

O projeto deve ser acompanhado sempre que o mesmo sofrer alterações relevantes. De forma simplificada, são apresentados a seguir os estágios de execução: **NÃO INICIADO**: neste estágio, encontra-se o projeto aprovado que não tenha dado início a nenhuma execução física ou atividade de preparação para execução; **EM ATIVIDADES PREPARATÓRIAS**: neste estágio, o projeto encontra-se em preparação, ou seja, realizando atividades anteriores ao processo de licitação/contratação, tais como: preparação dos termos de referência, elaboração de editais de licitação, etc.; **EM LICITAÇÃO**: etapa compreendida entre o cadastramento do processo de licitação na Procuradoria Geral do Estado e a sua finalização; **LICITADO**: o projeto com licitação homologada e ainda não contratado; **CONTRATADO/CONVENIADO**: o projeto com contratos ou convênios de execução assinados e cuja execução ainda não tenha sido iniciada; **EM EXECUÇÃO**: o projeto cujo objeto encontra-se com a execução física iniciada; **PARALISADO**: o projeto com execução física iniciada, mas que está temporariamente interrompida; **CANCELADO**: o projeto iniciado, mas cancelado definitivamente pelo órgão executor; **EXECUÇÃO FÍSICA CONCLUÍDA**: o projeto com execução física concluída, como por exemplo, obra finalizada, equipamento recebido ou evento realizado, etc., porém, neste caso, ainda apresenta pagamentos pendentes; e **EXECUÇÃO FÍSICO-FINANCEIRA CONCLUÍDA**: é assim considerado o projeto com execução física concluída e com a totalidade dos pagamentos efetuados. (SEPLAG, 2013).

e) Consulta

O módulo de Consulta é responsável pela produção de relatórios gerenciais acerca da programação e execução físico-financeira dos projetos. Esse módulo serve apenas para visualização dessas informações, inexistindo, portanto, formas de inserção de dados, de acordo com a Figura 14. Nesse módulo, pode-se acessar as seguintes consultas: Consulta 1 - Programação e Execução Financeira Anual por projeto; Consulta 2- Programação e Execução Financeira por Projeto (Opção Fonte); Consulta 3 - Programação e Execução Financeira por Projeto (Opção Produto e Município); Consulta 4 - Programação e Execução Financeira por Município e Ano; Consulta 5 - Execução Financeira por Produto; Consulta 6 - Execução Física por Produto; Consulta 7 - Principais Empreendimentos; Consulta 8 - Painel de Monitoramento.

Figura 14: Tela principal do módulo de consulta



Fonte: SEPLAG, 2013

g) Módulo de GPR

O governo adotou a Gestão Pública por Resultados – GPR como modelo para definir a sua atuação no tocante ao atendimento das demandas da sociedade e ao desenvolvimento econômico e sustentável.

O instrumento principal dessa metodologia é a Matriz de GPR, que relaciona os resultados de governo e setoriais e os respectivos indicadores com os programas e produtos da ação governamental.

Pode-se dizer, em síntese, que esse modelo é um importante instrumento de planejamento e monitoramento, que busca a melhoria dos resultados estratégicos da administração pública, tendo como elementos norteadores os indicadores de resultados, a partir dos quais o governo pode ser avaliado quanto ao seu desempenho nos âmbitos econômico, social e de gestão, resultantes dos esforços de investimento e gestão realizados pelo governo. A Figura 15 representa a tela principal do módulo de GPR.

Figura 15: Tela principal do módulo de GPR do WebMapp



Fonte: SEPLAG, 2013.

5.3 Caracterização do modelo

O modelo de quatro fatores caracterizado por Práticas Empreendedoras de Gestão [PEG]; Direcionamento das Políticas com Foco no Cidadão [DPFC]; Uso de Mecanismos que assegurem Eficiência, Eficácia e Efetividade [UMEs] e Transparência das Práticas de Gestão [TPG], original a uma amostra de 57 profissionais do Governo do Ceará revelou uma qualidade de ajustamento sofrível ($X^2/df=1.853$; $CFI=0.825$; $GFI=0.673$, $RMSEA=0,123$; $p [rmsea \leq 0.05] > 0.05$; $MECVI=7.983$).

Foi possível obter uma qualidade de ajustamento boa ($X^2/df=1.358$); $CFI=0.941$; $GFI=0.788$, $RMSEA=0.08$; $P [rmsea \leq 0.05] < 0,08$; $MECVI=5,547$) suportando a validade fatorial do modelo de GPR. Adicionalmente, o modelo simplificado apresentou uma qualidade de ajustamento significativamente superior à do modelo original na amostra sob estudo ($X^2(43)=143,095$, $p < 0.05$) bem como um MECVI menor (8 contra 5,5).

A confiabilidade composta dos fatores revelou-se elevada sendo 0,893 para a 'PEG', 0,888 para a 'DPFC', 0,933 para a 'UME' e 0,958 para TPG. A variância extraída média (VEM), um indicador da validade convergente dos fatores, revelou-se também adequada sendo de 0,682 para a 'PEG', 0,677 para a 'DPFC', 0,737 para a 'UME' e 0,823 para TPG. A validade discriminante dos fatores foi avaliada pela comparação das VEM com os quadrados da correlação entre os fatores, a partir de Marôco (2014).

Como resultado obteve-se o *score* global para a percepção do GPR, considerando essa amostra, pode ser descrita a partir da seguinte composição fatorial:

$$\text{GPR} = 0,138 \times \text{TPG}_{16} + 0,015 \times \text{TPG}_{17} + 0,077 \times \text{TPG}_{18} + 0,03 \times \text{TPG}_{19} + 0,014 \times \text{TPG}_{20} + 0,026 \times \text{UMEs}_{11} + 0,034 \times \text{UMEs}_{12} + 0,046 \times \text{UMEs}_{13} + 0,023 \times \text{UMEs}_{14} + 0,142 \times \text{UMEs}_{15} + 0,049 \times \text{DPFC}_{6} + -0,04 \times \text{DPFC}_{8} + 0,059 \times \text{DPFC}_{9} + 0,038 \times \text{DPFC}_{10} + 0,001 \times \text{PEG}_{1} + -0,007 \times \text{PEG}_{2} + 0,003 \times \text{PEG}_{3} + 0,209 \times \text{PEG}_{4}.$$

Aplicando a fórmula, o valor mínimo percebido pelos respondentes foi 2,07 e como máximo 6,32. A média da percepção dos respondentes foi de 4,59. O construto Percepção sobre GPR apresentou, segundo a Tabela 1, a seguinte distribuição:

Tabela 1:

Distribuição de frequência da percepção de GPR

| Valid | Frequency | Percep_agreg | | |
|--------------|-----------|--------------|---------------|--------------------|
| | | Percent | Valid Percent | Cumulative Percent |
| 3 | 6 | 10,5 | 10,5 | 10,5 |
| 4 | 5 | 8,8 | 8,8 | 19,3 |
| 5 | 26 | 45,6 | 45,6 | 64,9 |
| 6 | 20 | 35,1 | 35,1 | 100,0 |
| Total | 57 | 100,0 | 100,0 | |

Nota: Fonte: Dados da pesquisa. Elaborado pelo autor.

A Tabela 1 apresenta que 80,7% dos respondentes percebem que os instrumentos utilizados pelo Governo do Estado fazem aderência ao modelo de GPR, concordando com o pressuposto inicial de que tal estratégia ainda não experimentou os avanços necessários para a consolidação do modelo no Estado do Ceará.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão pública passou por mudanças nos últimos anos de forma bastante significativa, com a incorporação de novos conceitos e de novas perspectivas, e clara transformação da forma de se estruturar e do modo de se relacionar com a sociedade. As próprias teorias da administração que abordam aspectos relacionados à gestão no setor público, passaram também a revisitar suas práticas diante deste cenário.

As mudanças estruturais que ocorreram, sobretudo, nas décadas de 1980 e 1990, foram responsáveis por um enfraquecimento do papel do Estado e das estruturas burocráticas que o integram, com a defesa de que as causas da ineficiência da máquina pública traduziam-se em sua estrutura rígida e limitada, mas também na ação descontinuada da esfera governamental.

Com esta perspectiva, foram introduzidas concepções gerenciais advindas da administração de negócios, que passaram a fazer parte do ambiente da gestão pública como se fossem capazes de equacionar tais questões de forma linear e imediata. Modelos e fórmulas acabadas não se aplicam a todos os ambientes. No setor público, não é diferente.

O olhar para o mercado como alternativa solucionadora da ineficiência da gestão pública, por si só não seria suficiente. Eram necessárias mudanças mais profundas. Na estrutura do Estado para torná-lo mais ágil e poder materializar em políticas públicas efetivas seus compromissos firmados aos cidadãos, mas também ser necessário, promover uma verdadeira transformação nos aspectos motivacionais e de atitude, tanto dos gestores públicos como também dos servidores em todas as suas dimensões. O aspecto empreendedor, natural de iniciativas privadas alcançou o universo da gestão pública trazendo consigo uma série de mudanças que passaram a ser assimiladas como forma de modernização do Estado.

No Brasil, a mudanças começam a acontecer com mais entusiasmo a partir da década de 1990. Neste contexto, o Estado do Ceará a exemplo de muitos outros passa a incorporar como estratégia condicionante para o seu desenvolvimento, a gestão por resultados.

Neste trabalho especificamente, considerou-se que para caracterizar um modelo de gestão por resultados no setor público, fossem necessários fundamentalmente conter quatro aspectos: práticas de gestão com caráter empreendedor para impulsionar às ações de Governo no mesmo ritmo das mudanças. O foco no cidadão e o olhar não apenas como cliente, mas como o indivíduo responsável pelas mudanças e a quem elas se destinam. O uso de mecanismos de gestão que possam assegurar a eficiência, a eficácia e também a efetividade que se espera do poder público. E por fim, a adoção da transparência como prática de gestão.

Isto posto, quanto ao primeiro objetivo específico - *Analisar a utilização do MAPP como ferramenta de gestão*, a pesquisa indicou que se referem a instrumentos postos em prática pelo Governo que sinalizam a adoção do caráter empreendedor na gestão. Tantos nas entrevistas realizadas como nos questionários aplicados esse objetivo foi confirmado.

Quanto ao segundo objetivo específico - *Analisar a relação dos componentes do MAPP com o modelo adotado no Ceará*, a pesquisa indicou que há evidências da utilização do Mapp com a estratégia de GPR adotada pelo Governo do Estado.

Os aspectos levantados pela pesquisa, em vários elementos sinalizam para uma maior adoção da prática de GPR, pois teve-se o entendimento que houve melhoria no atendimento às demandas da sociedade e que os indicadores de avaliação das políticas são coerentes com os resultados projetados. Da mesma forma, houve melhoria dos processos internos e é positiva a percepção que programas contínuos de qualificação e de treinamento sejam ofertados para os servidores.

Por fim, a pesquisa indica que o processo de implementação vem passando por consequentes aperfeiçoamentos no sentido de garantir a consolidação do mesmo, o que vem a confirmar o pressuposto inicial de que o *Mapp se constitui em uma ferramenta estratégica para a gestão por resultados*.

Percebe-se ao cabo deste estudo, que a estratégia adotada incorporou conquistas importantes para o desenvolvimento do modelo, mas precisa ainda de aperfeiçoamentos e de

revisões periódicas para que a consolidação do mesmo se efetive. A necessidade de se aprofundarem pesquisas relativas ao tema é destacada. O campo da pesquisa para a gestão pública ainda parece incipiente e carente de novas abordagens, sobretudo, na perspectiva de caráter mais gerencial da estratégia orientada por resultados.

REFERÊNCIAS

- Abrúcio, F., Gaetani, F. (2013), *Avanço e perspectivas da gestão pública nos estados: Agenda, aprendizado e coalizão*. Recuperado em 14 abril, 2013, de <http://bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/Texto%20de%20Abrucio%20e%20de%20Gaetani.pdf>.
- Bandeira-de-Mello, R. (2010), Softwares em pesquisa qualitativa. IN Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: Paradigmas, estratégias e métodos, pp. 429-458. São Paulo: Saraiva.
- Bardin, L. (2011), Análise de conteúdo. Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70.
- Bobsin, D.; Löblre, M. L.; Visentini, M. S.; Vieira, K. M. (2010), O uso dos Sistemas de Informações e as diferenças entre os Níveis Hierárquicos: uma aplicação do Modelo TAM-TTF. João Pessoa: Informação & Sociedade (UFPB. Impresso), v. 20, p. 123-134.
- Burrell, G. (2007), Ciência normal, paradigmas, metáforas, discursos e genealogia da análise. INClegg, S. R.; Hardy, C.; Nord, W. R. Handbook de estudos organizacionais, p. 437-460. São Paulo, SP: Atlas.
- Carvalho, E. B. S., Medeiros, A. C. C. (2010). SWAP Ceará: Instrumento de disseminação da gestão por resultados. IN: Gondim, D. C. M.; Pinheiro, P. M. C.; Rocha, M. C. L., Org(s). Gestão no Ceará: Seleção de boas práticas em administração pública, p. 89-98, Fortaleza: LCR.
- Collis, J., Hussey, R. (2005) Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação (2. ed.) Porto Alegre: Bookman.
- Corrêa, I. M. (2007). Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. São Paulo: Revista de Administração de Empresas, 41, 487 – 504.
- Creswell, J. W. (3. ed), (2010) Projeto de pesquisa: métodos qualitativo e quantitativo. Porto Alegre: Artmed.
- Denhardt, R. B. (2012) Teorias da Administração Pública. Trad. Francisco G. Heidemann. São Paulo: Cengage Learning.
- Diniz, J. A; Ribeiro Filho J. F.; Dieng, M.; Santana, E. W. F. (2001). Gestão por resultados na administração pública: a visão dos gestores dos três entes federativos brasileiro. Anais do Encontro EnAPG, São Paulo, SP, Brasil, 21. Recuperado em 14 agosto, 2013, de http://www.anpad.org.br/ler_pdf.php?cod_edicao_trabalho=6659&cod_evento_edicao=21.
- Doin, T. A. F.; Santos Júnior, J. L.; Carneiro, T. C. J. A inovação na utilização de tecnologias de gestão no Setor Público: o caso do Projeto GESPI. Anais do Encontro Simpósio de Gestão da Inovação Tecnológica, Belo Horizonte, MG, Brasil, 27. Recuperado em 14 agosto, 2013, de http://www.anpad.org.br/ler_pdf.php?cod_edicao_trabalho=6659&cod_evento_edicao=21.
- Gomes, E. G. M. (2009). Gestão por resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais. Tese de doutorado, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP.
- Guimarães, T. A. (2000). A nova administração pública e a abordagem da competência. São Paulo: Revista de Administração Pública, 34(3):124-140.
- Holanda, M. C., Rosa, A. L. T. (2004) Gestão pública por resultados na perspectiva do estado do Ceará. Fortaleza: IPECE. Recuperado em 14 fevereiro, 2013, de http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/notas_tecnicas/NT_11.pdf.
- _____, Rosa, A. L. T., Maia Júnior, F. Q. O. (2006) *Ceará: A prática de uma gestão pública por resultados*. (Cap. 4, pp. 38 – 54). Fortaleza: IPECE.
- _____, Rosa, A. L. T., Lacerda, K. C. A., Cavalcante, A. S. M. (2006) *Ceará: A prática de uma gestão pública por resultados* (Cap. 5, pp. 55-76). Fortaleza: IPECE.

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. (2013) IPECE Informe, n. 55. Recuperado em 11 fevereiro, 2014, de http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/ipece-informe/Ipece_Informe_55_05_marco_2013.pdf.

Kanufre, R. A. M.; Rezende, D. A. (2012). Princípios da gestão orientada para resultados na esfera municipal: o caso da prefeitura de Curitiba. *Revista de Administração da Universidade de São Paulo*, 47 (4), pp.638-652.

Laudon, K. C.; Laudon, J. P. (11 ed.) (2014), Sistema de Informação Gerencial. São paulo: Pearson.

López, R. G. (2008). La Gestión para Resultados en América Latina y El Caribe. *Anais do Fórum Nacional de Secretários de Estado da Administração*, Florianópolis, SC, Brasil, 72. Recuperado em 05 fevereiro, 2013, de <http://www.consad.org.br/consad/sites/1500/1504/00000695.ppt>.

Luedy, A., Mendes, V. L. P. S., H. Ribeiro, Jr. (2012). Gestão pública por resultados: contratos de gestão como indutor de melhorias em um hospital universitário. *Revista Organização e Sociedade*, 19 (63), pp. 641-659.

Marôco, J. (2014), Análise de equações estruturais: Fundamentos teóricos, software & aplicações. Pêro Pinheiro: ReportNumber.

Matos, F. R. N., Lima, A. C. (2007), Organizações modernas e a burocracia: uma “afinidade eletiva”? *RAE-eletrônica*, 6 (2), Recuperado em 09 fevereiro, 2014, de <http://www.rae.com.br/electronica/index.cfm?FuseAction=PENSATA&ID=4669&Secao=ARTIGOS&Volume=6&Numero=2&Ano=2007>.

Medeiros, A. C. C. (2008). *Gestão por resultados na administração pública: A experiência do estado do Ceará comparada ao modelo canadense*. Dissertação de mestrado profissional, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, Brasil.

_____. (2010). *Gestão no Ceará: Seleção de boas práticas em administração pública*. (Cap. 6, pp. 77-88). Fortaleza: Gráfica LCR.

_____, Rosa, A. L. T., Nogueira, C. A. G. (2009). *Gestão pública por resultados: A experiência do estado do Ceará comparada ao modelo canadense*. Fortaleza: IPECE. Recuperado em 14 fevereiro, 2013, de http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/textos_discussao/TD36.pdf.

Paula, A. P. P. (2005). *Por uma nova gestão pública*. Rio de Janeiro: FGV.

_____. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*, 45 (1), pp. 36 - 49.

Perdicaris, P. R. (2009). *Gestão para resultados como política pública: Uma análise da formação da agenda e formulação de alternativas em municípios brasileiros*. Dissertação de mestrado, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, Brasil.

Peters, B. G., Pierre, J. (orgs.) (2010) *Administração pública: coletânea*. Trad. Sonia Midori Yamamoto e Mirian Oliveira. São Paulo: UNESP; Brasília, DF: ENAP.

Richardson, R. J. (2008). *Pesquisa Social: métodos e técnicas*. 3 ed. rev. amp., São Paulo: Atlas.

Rodrigues, J.; Filho. (1998). Desenvolvimento de diferentes perspectivas teóricas para análise das organizações. *Revista de Administração Pública*, 32(4), pp.163-75.

Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, 43(2), 347-369.

Secretaria do Planejamento e Gestão do Ceará. Sistema Integrado de Administração de Programas (SIAP). Recuperado em 11 setembro, 2013, de <http://web3.seplag.ce.gov.br/wmgoverno/Paginas/cons.gpr.controle.gestaore resultado.aspx>.

Tashakkori, A.; Teddlie, C. (1998). *Mixed methodology : combining qualitative and quantitative approaches*. Thousand Oaks, CA: SagePublications.

Trosa, S. (2001). *Gestão por resultados: Quando o Estado se compromete*. Trad. de Maria Luíza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan, Brasília, DF: ENAP.

Vilhena, R.; Martins, H. F.; Marini, C. Guimarães, T. B. (Orgs.) (2006) *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

Waldo, D. (1966) *Problemas e aspectos da administração pública: leituras selecionadas*. Trad. de Albertino Pinheiro Júnior. São Paulo: Livraria Pioneira Editora.

Weber, M. (1946) *Ensaio de sociologia*. Trad. Waltensir Dutra. Zahar Editores, Rio de Janeiro.

Ribeiro, Renato Jorge Brown O Controle Externo Federal No Brasil - Uma Análise do Modelo de Gestão Frente às Demandas do Sistema Sociopolítico: ENANPAD, 2002

SEPLAG(2012), Guia para elaboração de propostas no MAPP Gestão. Disponível em <https://docs.google.com/file/d/0B4r44R-mVXsiU052QmU4MGhScmc/edit?usp=drive_web>, acesso em 18.06.2015.

_____, (2013), Manual para operação do sistema WebMapp. Disponível em <<http://www.gestaodoservidor.ce.gov.br/servidor/images/stories/flips/f16/index.html>>, acesso em 20.06.2015.

_____, (2014), MAPP Monitoramento de Projetos Prioritários para o Governo do Estado. Disponível em <http://www.gestaodoservidor.ce.gov.br/servidor/images/stories/flips/f31/pages/manual_monitoramento_web.pdf>, acesso em 21.06.2015.