

GESTÃO PÚBLICA POR RESULTADOS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS MODELOS DO CEARÁ E DO CANADÁ

Ana Cristina C Medeiros

Antonio Lisboa T.da Rosa

Cláudio André G.Nogueira

Resumo: O estudo compara os elementos do modelo de gestão cearense ao modelo canadense. A análise consistiu em levantamento bibliográfico sobre Gestão por Resultados - GPR, seguido por uma pesquisa documental sobre esses modelos e entrevistas junto a gestores públicos do Ceará e do Canadá. Mostra-se que o Ceará, em 2004, buscando melhores práticas de gestão, escolheu modelo canadense como referencial. A análise comparativa desses modelos evidencia que eles convergem no planejamento de políticas e programas com foco em resultados, mas divergem em complexidade e maturidade nos serviços, administração, pessoal, responsabilização, gerência de riscos, estratégia de governança, performance, aprendizado e valores. Mostra-se que as percepções dos gestores canadenses e cearenses refletem a cultura na qual estão inseridos e que os conceitos de GPR foram absorvidos pelos primeiros, mas não totalmente pelos cearenses. Conclui-se que, para se ter os padrões ótimos de eficiência, eficácia e efetividade no Estado do Ceará, exige-se a quebra da cultura burocrática, cujo processo de mudança não é fácil nem rápido, e passa pela redefinição de valores, capacitação e avaliação do servidor, maior disseminação da GPR e o envolvimento da população na cobrança e acompanhamento dos resultados de governo.

Palavras-chave: Gestão Pública, Governo Empreendedor, Gestão Pública por Resultados.

Abstract: This study compares Ceará's public management model with the Canadian model. The methodology used was a bibliographic survey of the Results-Based-Management (RBM) literature, followed by a document survey regarding both models as well as interviews with Canadian and Ceará managers. The study reveals that Ceará researched for best practices of public administrations, being the RBM Canadian Model chosen as the reference for the design and implementation of Ceará 's new model in 2004. The comparative analysis of these models show that they have the same concepts of planning policy and program with focus in results but they have differences regarding services, staff, administration, accountability, risk management, strategic governance, performance, learning and values. It is demonstrated that the perceptions of Canadian and Ceará Managers reflect their culture and that the RBM concepts had been absorbed by the first ones but not completely by latter. The conclusion is

that, excellent standards of efficiency, efficacy and effectiveness, demand the breakage of bureaucratic culture, whose change is not easy nor fast, and passes through the redefinition of values, qualification and evaluation of the public employees, a greater dissemination of RBM, and the involvement of the population in demanding and following government results.

Key-words: Public Management, Enterprising Government, Results-Based-Management

Introdução

No mundo moderno o velho modelo da gestão governamental já não responde às exigências da sociedade. Os gestores públicos e os governantes são estimulados a tomar atitudes voltadas para o cidadão concebido como cliente, utilizando-se de critérios mais claros para a alocação de recursos, buscando maior diálogo com a sociedade e oferecendo transparência e controle social.

No âmbito da discussão de modelos da gestão pública, e analisando as experiências de vários países em administrar com base em resultados, sobressalta-se o modelo da Gestão por Resultados (GPR) ou *Result Based Management* (RBM). Como fruto de missão técnica ao Canadá, o Governo do Estado do Ceará optou, em 2004, por implantar o modelo GESTÃO POR RESULTADOS (GPR), utilizando como referencial teórico o modelo daquele país.

Diante disso, o presente artigo tem como objetivo analisar o modelo de GPR adotado pelo Governo do Estado do Ceará, caracterizando-o e comparando-o com o modelo canadense, com o propósito de identificar as possíveis divergências entre ambos os modelos e as correspondentes causas, com a finalidade de posicionar a situação atual da gestão pública cearense, frente a uma experiência que é referência internacional.

O estudo partiu de um levantamento bibliográfico da literatura sobre Gestão por Resultados. No segundo momento, fez-se uma pesquisa documental sobre os modelos de GPR canadense e cearense. E, em seguida, foram entrevistados gestores públicos do Governo do Canadá e do Ceará, com o objetivo de conhecer melhor seus modelos da gestão.

Em sua estrutura, este artigo inicia-se com a apresentação do modelo teórico da Gestão por Resultados (GPR), em seguida, consigna a metodologia utilizada, trazendo, em seqüência, o modelo de GPR utilizado no Canadá. Demonstra, então, a trajetória do Estado do Ceará em busca de resultados. Em seguida, são apresentados os resultados das entrevistas com os gestores canadenses e cearenses. E, à luz dos resultados obtidos, faz-se uma análise comparativa dos dois modelos e por fim, são apresentadas as considerações finais.

1 Gestão Pública por Resultados (GPR)

1.1 Gestão Empreendedora

Gerir significa administrar, empreender significa obter resultados. Gestão empreendedora conota gestão voltada para resultados e pressupõe que o serviço público seja de qualidade e atenda a padrões ótimos de eficiência (fazer certo), eficácia (fazer a coisa certa) e efetividade (fazer o que tem de ser feito) no trato do gasto público.

O conceito de Estado empreendedor foi lançado, de forma impactante, nos EUA, por Osborne e Gaebler (1995), demonstrando que se precisa mudar a forma tradicional e burocrática como funciona o Governo. Para o Governo empreendedor é necessário reduzir custos, sem ter que aumentar impostos ou reduzir serviços, portanto, modificando seu “DNA”. Os autores separam as áreas de formulação de políticas públicas - a grande direção estratégica - das áreas de execução. Para eles é preciso dissociar o “dirigir” do “fazer”. Ao governo caberia dar o rumo à sociedade, definir a política a ser seguida, regular as instituições econômicas e sociais, sendo catalisador e estimulando a ação e a parceria da sociedade, tendo uma atitude de controle orientado por missões, metas e objetivos.

Conclui-se que, nessa proposta, o Governo empreendedor, busca produzir mais serviços com menores recursos dos contribuintes, dando responsabilidade ao cidadão e visando atendê-los como clientes.

1.2 Gestão por Resultados

Result-Based Management (RBM) ou Gestão por Resultados (GPR), segundo Aucoin (1995), veio como resposta a estas questões mediante implantação de uma nova prática focada na maior eficiência e eficácia do uso do recurso público e a maior responsabilização dos gestores públicos nas prestações de contas do uso dos recursos públicos. Para Holanda e Rosa (2004 p. 6 -7), “GPR é um modelo em que o setor público passa a adotar uma postura empreendedora, voltada para o cidadão como cliente e buscando padrões ótimos de eficiência, eficácia e efetividade, com ética e transparência.” Ainda para os autores, o modelo dá ênfase ao objetivo final da ação governamental, ou seja, nos impactos e benefícios sobre a vida da população e não mais nos aspectos burocráticos e operacionais da gestão de tradicional, que condicionava os produtos entregues e fazia do Governo um fim em si mesmo. Esse novo modelo gerencial seguido, em diversas graduações, por muitos países, busca paulatinamente romper com as barreiras corporativas e paradigmas para a criação de uma cultura de desempenho de excelência em todos os níveis da administração do Estado. Apesar de o Governo australiano ter adotado GPR no início dos anos 1980, ele só ficou tema importante

para o setor público nos anos 1990, quando vários países da OECD, tentando demonstrar *value for money* ou fazer mais com menos, mudaram seu foco de entradas, atividades e produtos para resultados. Cresceu, então, o interesse em indicadores de performance para medir a eficiência e efetividade do serviço público.

Visando clarificar, refinar e homogeneizar a linguagem e melhorar o entendimento e o diálogo entre todos os organismos mundiais, a OECD (2002) os sintetizou os principais conceitos da GPR. E, para Meier (2003, p. 7), os *inputs* são necessários para a realização de atividades de forma a produzir produtos (*outputs*) que, por sua vez, ensejam efeito de médio prazo (*outcomes*) que levam a impactos ou resultados de longo prazo. Este encadeamento de eventos é chamado de cadeia de resultados, uma seqüência causal para estimular o alcance de um objetivo desejado.

2 METODOLOGIA DA PESQUISA

2.1 Caracterização e Fases da Pesquisa

Utilizando-se a estrutura classificatória de Beuren (2004), Richardson (1999, p.70-79), Trivinos (1987, p.109-114) e Yin (2001, p.19), esta pesquisa é: i) quanto a sua natureza, qualitativa, visto que “não emprega um instrumental estatístico, como base do processo de análise de um problema”; ii) quanto ao objetivo, descritiva e documental; pois se buscou uma série de informações sobre GPR, para se entender o fenômeno ou a realidade do caso do Estado do Ceará e iii) quanto aos procedimentos, estudo de caso, uma vez que trata da experiência do Estado do Ceará.

Diante disso, elaborou-se um plano de ação com as fases: estudo exploratório do referencial teórico; revisão bibliográfica do referencial teórico; coleta de dados; tabulação dos dados; e análise dos resultados.

2.2 Coleta e Análise dos Dados

Considerando os objetivos deste estudo, escolheu-se a estratégia de estudo de caso para a coleta de evidências. Foram coletados, então, vários tipos de dados e informações em campo, tanto documental como impressões de pessoas envolvidas, sobre o modelo do Estado do Ceará como no caso do Canadá, de modo a entender a dinâmica desses no contexto em que ocorrem e “captar o fenômeno em estudo a partir das perspectivas das pessoas nele envolvidas, considerando todos os pontos de vista relevantes.” (GODOY, 1995, p.21).

Em acordância com Yin (2001, p.105), as fontes de coleta de dados utilizadas foram: i) documentação do Governo cearense; ii) registros em arquivo do Governo cearense; iii) observação participativa no Governo cearense; iv) entrevistas com gestores setoriais do

Governo cearense; v) documentação do Governo canadense; vi) entrevistas com gestores de órgãos do Governo canadense; e vii) observação direta no Governo canadense.

No caso específico das entrevistas com os gestores das instituições do Governo do Estado do Ceará, foi estabelecido como universo da pesquisa de campo as 28 entidades, constituídas de 23 secretarias e 5 instituições a elas vinculadas. Dentre essas, a amostra foi composta pelos gestores públicos diretamente envolvidos no processo, ou seja, os coordenadores de planejamento das secretarias de Governo, que foram expostos ao treinamento sobre GPR, e seriam os que iriam divulgar e implantar, em suas secretarias, os conceitos recebidos; os responsáveis pelo treinamento de GPR, que, no caso, tinham o conhecimento teórico do assunto e a incumbência de repassá-lo aos gestores do Estado e, finalmente, os responsáveis pela feitura do modelo, que eram os agentes de mudança de todo o processo. A escolha desse grupo foi proposital e justifica-se pelo fato de essas pessoas serem aquelas com o maior conhecimento do assunto e serem os multiplicadores dos conceitos e responsáveis pela efetiva implantação do novo modelo da gestão no Estado.

Foram, então, mantidos contatos pessoais e telefônicos com representantes desses 28 órgãos e depois foi enviado um questionário com questões elaboradas de forma aberta, com as perguntas estruturadas, visando obter os elementos básicos do modelo de GPR do Ceará, ou seja, sua caracterização, participação, mudanças ocorridas, benefícios, envolvimento dos gestores e servidores e limitações percebidas, dentro da visão de seus usuários. A escolha da forma aberta das perguntas decorre da possibilidade de se perceber o que realmente é vivenciado, já que os entrevistados falarão sobre questões relacionadas ao tema específico. (RICHARDSON, 1999, p.195). Dos questionários enviados a todos os coordenadores de planejamento, responsáveis pelo treinamento e pela formulação e divulgação do modelo, no total de 38, foram obtidos 15 retornos. Apesar do percentual de 40%, as informações dos gestores foram bastante válidas e enriquecedoras para o trabalho de pesquisa e possibilitaram maior compreensão da experiência GPR no Estado do Ceará.

Sobre o modelo do Canadá, a primeira fonte de coleta de dados foi uma pesquisa documental. Outra fonte inestimável de informações foram as entrevistas realizadas com os gestores do Treasury Board of Canada (TBC), Canadian International Development Agency (CIDA) e Canada School of Public Service (CSPS). A escolha desses órgãos decorreu do fato de serem chaves para a compreensão do referido modelo.

Após a coleta e análise documental, foi analisado o conteúdo das respostas apresentadas pelos gestores cearenses e canadenses, tomando-se como base o referencial de Bardin (2000), seguindo-se as três etapas referentes ao método da análise do conteúdo: i) Pré-análise - nesta

etapa, organizaram-se os questionários a serem analisados; ii) análise do material - fez-se um estudo aprofundado das respostas coletadas, realizando também os processos de codificação, categorização e classificação das informações; e iii) tratamento dos resultados - foram estabelecidas relações entre o que foi apresentado, a realidade que foi vivenciada no Governo, observação e experiência profissional, e passou-se a uma interpretação das conexões de idéias resultando nos elementos apresentados.

3 MODELO UTILIZADO NO CANADÁ

3.1 Implantação do Modelo de GPR no Canadá

A incapacidade do Canadá de resolver o problema do desemprego, recorrente desde o fim da Segunda Guerra Mundial e a dificuldade de lidar com os vários problemas sociais, econômicos e deficits orçamentários resultaram na recessão da economia por quase vinte anos e levaram, em 1993, o país a ter o maior deficit do grupo de países G7.

Então, a partir de 1993, o Governo canadense adotou medidas visando à racionalização e à modernização de muitos aspectos da administração pública, e a maior mudança de rumo de Governo veio em 1995, no governo do primeiro ministro Jean Chrétien (1993 – 2003), na sua apresentação do Orçamento (*Budget in Brief*), de duas iniciativas primordiais nas mudanças do modelo da gestão do Governo canadense: *Getting Government Right* – novo orçamento trazia redução das despesas, seguindo certos princípios e *Program Review* – onde todos os programas dos vários departamentos foram revistos para assegurar que os recursos fossem aplicados nas áreas prioritárias, onde o Governo tivesse possibilidade de melhor fornecer os serviços, com custo benefício maior.(CANADÁ, 1995). Ainda em 1995, o Governo entrega seu relatório anual ao Parlamento, renomeado-o para *Managing for Results*, comprometendo-se com a *Gestão por Resultados*, buscando melhorar o serviço público.

Já em 1996, 32 departamentos e agências federais tinham identificado *key-results*, ou seja, resultados esperados a serem alcançados no médio e longo prazos para todos os programas e foram importantes para melhorar as informações para o Parlamento e o público e a base para a implantação de GPR.

Em 1997, a *House of Commons* adotou a proposta do Governo de todas os departamentos e agências de entregar os dois relatórios anuais, além do Relatório de Desempenho do Canadá, como parte do Processo e Orçamento (*Estimates Process*): *Report on Plans and Priorities (RPP)* - documento principal de planejamento para um período de três anos contendo a missão do departamento, os planos, prioridades e estratégias para atingir as ações planejadas – e o *Departmental Performance Report (DPR)* - documento contendo a performance do departamento, os resultados alcançados e como as atividades do órgão

contribuíram para os compromissos maiores de Governo.

Em junho de 1997, outro importante passo para o aprimoramento do serviço público, dentro de Gestão por Resultados, foi a designação, do *Treasury Board of Canada* como o comitê gestor do Governo canadense, com o mandato de trabalhar com os vários departamentos e agências governamentais, disciplinando e orientando na elaboração de planos estratégicos e na prestação de contas de seus resultados, para a melhoria de suas práticas gerenciais (CANADÁ, 2000 a).

Em março de 2000, já com a base da GPR instituída, o *Treasury Board of Canada* entrega ao Parlamento um documento que fornece clara diretriz e formato de modelo para guiar os gestores do serviço público: *Results for Canadians: A Management Framework for the Government of Canada*. (CANADÁ, 2000 b). Esse, documento, junto com 83 relatórios de desempenho setorial, forneceu a mais detalhada informação do que os canadenses recebem por seus impostos.

Um grande resultado que o Canadá conseguiu atingir foi a recuperação da economia do País, anulando um deficit acumulado, com superavit de CN\$ 3,5 bilhões de dólares (2005/2006) e crescimento médio do PIB, no período 1994–2004, de 3.4% (2004), possuindo a melhor performance econômica dos países da G8. (CANADÁ, 2007)

3.2 Caracterização do Modelo do Canadá

Dentro de suas peculiaridades, história e cultura, o "modelo canadense" procura o equilíbrio entre as virtudes da tradicional burocracia, por um lado, e o espírito empresarial e da inovação, por outro. Este modelo de administração pública tem reputação invejável em todo o mundo pela sua qualidade, competência e autonomia. A cultura do serviço público canadense é pragmática e os níveis de corrupção muito baixos.

Alguns elementos característicos do modelo canadense, que o faz original, são o serviço voltado para o cliente, uso de governo eletrônico, a aprendizagem contínua, o sistema de mérito, o profissionalismo, o bom relacionamento com o Governo, *accountability* e um bom sistema de informação. Além disso, o serviço público canadense é líder em “dar suporte a países que estão expandindo seu próprio serviço público e tem a reputação de escutar as necessidades e fornecer consultoria adequada àquela realidade” (LINDQUIST, 2006, p. 71).

Como enfatiza Gow (2004, p. 22), a administração pública canadense estará sempre evoluindo. Com efeito no documento *Results for Canadians: A Management Framework for the Government of Canada*, o Governo consolida todas as novas idéias introduzidas na gestão pública canadense, e afirma o compromisso com uma gestão de excelência em quatro áreas

críticas (CANADA, 2000 b, p.5): foco no **cidadão**, adotar um conjunto de **valores** nas quatro áreas – democracia, ética, profissionalismo e pessoas; gestão por **resultados**, fornecendo informação atualizada dos resultados atingidos pelos programas e serviços, aprendendo com a experiência e construindo a confiança do público; e garantir o **gasto responsável** dentro de uma perspectiva de “*value for money*” em todo Governo.

4 MODELO DE GPR APLICADO NO CEARÁ

4.1 Ceará: Trajetória em Busca de Resultados

Os últimos governos do Estado do Ceará têm lidado com vários desafios: desequilíbrio fiscal, deficits orçamentários, baixo nível de educação, índices de mortalidade infantil ainda relativamente elevados, infra-estrutura inadequada e, o mais gritante de todos, a pobreza e a desigualdade social. Historicamente o Estado do Ceará foi marcado por vícios políticos e práticas de administração clientelistas que dificultaram, ao longo dos anos, a melhoria dos serviços públicos.

A partir do Projeto de Mudanças do governador Tasso Jereissati, em 1987, a administração pública distanciou-se das antigas lideranças oligárquicas e o Governo promoveu uma série de reformas, modificando o modo do gerenciamento para maior eficiência do setor público, com iniciativas de ajuste e austeridade fiscal, buscando sanear as contas públicas, e recuperar a credibilidade interna e externa, e a capacidade de investimento, possibilitando um novo ciclo de desenvolvimento (FARIAS, 1997).

Houve uma continuidade política e administrativa nas gestões seguintes mas, apesar do considerável avanço no campo econômico ocorrido no período de 1987 a 2002, este crescimento econômico não significou melhoria substancial na qualidade de vida da maioria dos cearenses (Banco Mundial, 2003, p. 15-17). Por outro lado, todas as medidas dos governos desde 1987, convergiram para a busca de uma metodologia que norteasse a ação governamental para resultados, como será visto a seguir.

4.2 Implantação do Modelo de GPR no Estado do Ceará

O início da implantação de GPR no Estado do Ceará ocorreu no Plano de Governo de 2003-2006, denominado *Ceará Cidadania, Crescimento com Inclusão Social*, do Governador Lúcio Alcântara. Perguntava-se como racionalizar o recurso público, fazendo mais com menos, sem atrasar o pagamento das amortizações e juros da dívida pública.

A resposta veio, primeiro, adotando medidas para o equilíbrio fiscal com estratégias, de um lado, para a elevação das receitas próprias e, de outro, para a redução ainda mais das despesas correntes, cumprindo a Lei de Responsabilidade Fiscal. Em segundo lugar,

promovendo um choque na gestão reorganizando e modernizando a estrutura administrativa, instituindo: i) a Secretaria da Controladoria – SECON, para racionalizar e controlar a aplicação dos recursos públicos; ii) um novo modelo de gestão centrado em eixos de atuação; iii) o Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal–COGERF, para sedimentar o Modelo da GPR no Ceará. E por fim, a implementando operação de crédito com agências multilaterais, pois “mesmo estando com suas despesas correntes sob controle, a situação era agravada pelo cronograma de amortizações do serviço de sua dívida, fortemente concentrado nos cinco anos seguintes.” (HOLANDA, MEDEIROS, MACHADO NETO, 2006, p.117). Entre essas operações, contratou-se, em 2005, junto ao Banco Mundial, a Operação SWAP, cujos desembolsos estavam vinculados a resultados de metas pré-estabelecidas, que incluíam a preservação do equilíbrio fiscal, com compromisso de superávits crescentes, o alcance de dezesseis indicadores econômicos e sociais, gastos mínimos em nove programas prioritários e a assistência técnica na implantação de uma política da Gestão por Resultados.

De maneira simplificada e baseando-se nas boas práticas internacionais da gestão pública, dentre elas a do Canadá, o ciclo do modelo de GPR adotado no Ceará resumiu-se em três etapas básicas: i) planejamento, ii) implementação e iii) monitoramento e avaliação. A etapa do planejamento, foi a fase que teve duas instâncias: a). A primeira foi a definição dos Resultados Estratégicos de Governo, e o estabelecimento de metas e de seus indicadores, por eixo de atuação do Plano de Governo. Nessa fase, foram definidos os principais Resultados de Governo, que representam os “compromissos maiores que o Governo assume com a população a partir dos quais, ele, o Governo, poderá ser cobrado“ (ROSA et al, 2006, p.67) e 39 indicadores que basicamente “sinaliza se as políticas governamentais implementadas estão gerando resultados desejáveis.” (ROSA et al, 2006, p.61). Para operacionalizar esta etapa, foi elaborado o marco lógico do plano de governo, estruturado em quatro eixos e agrupando os resultados estratégicos, com os respectivos indicadores de acompanhamento e avaliação.

A segunda instância ocorreu a partir de 2005, quando os planos estratégicos das Secretarias de Estado (setoriais) foram elaborados para alcançar os resultados estratégicos de Governo. Esse foi um processo participativo envolvendo todas as secretarias na discussão e revisão de cada plano, dentro de um cronograma de atividades, definindo-se resultados, metas e indicadores, dentro de uma “Matriz de GPR”, que representa o marco lógico da secretaria, vinculando-o ao marco lógico do plano de governo. Esse exercício envolveu também a racionalização de programas, agregando, eliminando e reduzindo o seu número, priorizando aqueles que pudessem contribuir mais para o alcance dos objetivos estratégicos do governo.

A terceira etapa, constituiu-se em Monitoramento e Avaliação, atividades distintas e cujo escopo deve ser concebido na concepção da políticas públicas. Segundo Holanda e Rosa (2004, p.14), elas são “um conjunto de atividades que gera o aprendizado para a melhoria atual e futura de critérios de alocação de recursos.” A razão destas atividades é o acompanhamento, pelo gestor, das metas, resultados e impactos alcançados e aferição dos resultados e impactos decorrentes da implementação dos programas e projetos. Em termos de monitoramento, o Ceará iniciou esta atividade em 2005, num âmbito de aperfeiçoamento, aprendizagem e evolução, que se encontra ainda em seus primórdios.

A partir de 2006 o Governo incorporou a “cultura” de GPR na *Mensagem à Assembléia*. Outro avanço no acompanhamento da performance dos órgãos foi a inclusão obrigatória, pela SECON, a partir de 2006, de um capítulo de análise do Desempenho da Gestão por Resultados, nos relatórios de prestações de contas anuais ao Tribunal de Contas do Estado.

Em 2007, o Governo Cid Gomes assume o Estado com o Plano de Governo *O grande Salto que o Ceará Merece* e, por meio da Lei nº 13.875, de 07/02/07, define seu modelo de governar, “Gestão por Resultados como administração voltada para o cidadão, centrada notadamente nas áreas finalísticas, objetivando padrões ótimos de eficiência, eficácia e efetividade” que visa à concretização de uma “gestão pública empreendedora, inovadora, ética, transparente e voltada para resultados.” (CEARÁ, 2007, p. 74). Com a elaboração do PPA 2008 - 20011, os Resultados Estratégicos de Governo foram redefinidos, dentro dos três idéias forças e também discutidas e elaboradas as matrizes de GPR de todas as Secretarias.

5 PERCEPÇÃO DOS GESTORES

A gradual formação de uma nova cultura da gestão por resultados na administração pública, começa na compreensão, pelos gestores, dos benefícios do novo modelo, para o servidor público e o cidadão. Desta forma, justifica-se a importância nesta pesquisa, da obtenção da percepção dos gestores sobre o modelo de GPR, o que será apresentado a seguir.

5.1 Entrevistas com os Gestores Canadenses

Nos três órgãos canadenses visitados, foram observados, em todas as entrevistas com os gestores, a seriedade, o profissionalismo, a pontualidade, o conhecimento sobre o tema em foco, a disposição em contribuir e, principalmente, o preparo para a reunião. Algo que se observou desde a entrada nos prédios governamentais foi a segurança, o formalismo e a organização. Notou-se, também, em todos os prédios do Governo visitados, a disseminação da comunicação institucional *Results for Canadians*, com sinalização em murais e panfletos.

Constatou-se, nas falas dos entrevistados, o fato de que os conceitos de GPR são conhecidos e sua aplicação faz parte do seu dia-a-dia. Inferiu-se, desses contatos, a noção de que a percepção desses, do modelo de GPR canadense, é positiva e homogênea, ou seja, reflete o que está publicado nos documentos e no sítio do Governo do Canadá. Nota-se, na interação com esses gestores, que eles possuem uma atitude de *pride* (orgulho) pelo que fazem. Percebe-se, assim, o amplo conhecimento e comprometimento dos gestores com a questão, pois eles têm a GPR incorporada em suas ações, responsabilidades e realidade profissional. Além do mais, têm uma perfeita noção da importância e do papel de cada órgão na consecução de resultados para o cidadão.

Verificou-se que os três órgãos visitados têm papéis fundamentais na preservação da Gestão por Resultados. O TBC atua como gestor da Administração Pública canadense e implementa a regulamentação e procedimentos de GPR, fazendo supervisão de todo processo; já a Escola Canadense de Serviço Público desenvolve capacitação e treinamentos para aprimorar o conhecimento, aptidões e atitudes de seus servidores e, por fim, a Agência de Desenvolvimento Internacional multiplica os conceitos de GPR, inclusive em outros países.

5.2 Entrevistas com os Gestores Cearenses

Baseado na análise do conteúdo da pesquisa com os gestores do Estado do Ceará, nota-se que eles identificam que a principal característica do modelo é a busca de resultados (32%). Segue-se que é um modelo a utilizar técnicas de planejamento com estabelecimento de metas, controle e acompanhamento por meio de indicadores (25%). É relevante também a percepção representativa do foco no cidadão (14%), ao demonstrar que o modelo transmitiu o conceito de que ele (o cidadão) é, em última instância “a razão maior do Estado.” (HOLANDA, M.; MAIA JR. F., 2006, p. 15).

Os desafios percebidos pelos gestores na implantação do modelo de GPR no Estado do Ceará, segundo os resultados, demonstram que o maior deles foi romper com a cultura existente (28%). Outro desafio percebido foi uma certa inconsistência entre instrumentos de planejamento e gestão (22%). Por outro lado, a percepção dos gestores revela a capacidade técnica (22%) dos servidores públicos e sua atitude (17%) como outra área desafiadora. Por fim, os recursos escassos (5,5%) e o desafio do Governo ser transparente com o emprego dos recursos públicos (5,5%).

Os benefícios percebidos pelos gestores: *Ações voltadas a resultados* (14%), seguido pelo benefícios de *Modernização e inovação* (12%) e *Monitoramento e avaliação* (12%), *Aumento da eficiência na gestão* (11%), *Mudança de cultura tradicional* (10%), *Metas e*

indicadores para execução das ações (10%), e *Foco na população como cliente* (10%), *Racionalização e produtividade* (8%) que o modelo propicia, a possibilidade de efetivar a *Otimização do recurso público* (7%), as atividades de *Aprendizagem e retroalimentação* (5%) embutidas nele e a *Valorização do servidor* (1%). Todos estas percepções mostram-se coerentes com a lógica de GPR de que o “Estado é mero meio de promoção do bem estar dos cidadãos.” (HOLANDA, M.; MAIA JR. 2006, p. 15).

Quanto ao envolvimento no processo de GPR, foram percebidos como comprometidos os gestores públicos (90%) e com um envolvimento fraco os servidores (5%).

As observações dos gestores sobre o que poderia melhorar no modelo mostram que maior divulgação é um aspecto fundamental, que engloba tanto *Divulgação do modelo à sociedade* (19%) como *Maior divulgação do modelo aos servidores* (16%). *Maior capacitação do servidor* (14%) e *Melhoria contínua no processo de GPR* (14%) são outras propostas que demonstram a percepção que a GPR tem foco no aperfeiçoamento contínuo. *Melhoria na estrutura, processos e sistemas* (11%) e *Melhoria na cobrança de resultados e accountability* (11%) são sugestões com o mesmo nível de representatividade e que incorporam a essência da Gestão por Resultados. Numa representatividade menor, as propostas de *Melhorar comunicação entre setoriais* (5%) e *Parcerias e difusão do conhecimento* (5%) demonstram preocupação dos gestores entrevistados com a intersectorialidade do trabalho no Governo e mais além entre o Governo e a iniciativa privada, em prol de um objetivo comum: o bem-estar de todos. Por fim, a sugestão de *Sustentabilidade do modelo* (5%) revela a expectativa dos gestores de que GPR não seja simplesmente mais uma expressão criada pela administração pública, mas um modelo a ser mantido.

Verificou-se que a composição dos respondentes perpassa diferentes níveis de responsabilidade, dando representatividade às respostas obtidas. Sendo que 53% realizavam atividades relacionadas com sua execução do modelo, 27% com a disseminação do mesmo, enquanto 20% com as atividades de pensar, criar e decidir sobre o desenho e processo de implantação do modelo.

6 ANÁLISE COMPARATIVA MODELO DE GPR: CANADÁ E CEARÁ

6.1 Análise Comparativa dos Modelos Implantados

À luz da pesquisa documental, constatou-se que existe certa convergência entre as características do modelo do Canadá e o implantado no Ceará. Em ambos os modelos há o planejamento dos programas em consonância com o Plano de Governo e suas prioridades. A

implementação de políticas dentro da GPR também segue as mesmas etapas: planejamento, implementação, monitoramento e informação.

A principal divergência é a maturidade do processo de planejamento e políticas públicas dentro do foco de resultados que no Ceará, ainda está se iniciando, enquanto no Canadá já está consolidada. Constata-se que, no Governo do Canadá as pessoas, sua capacitação e propício ambiente de trabalho são vitais para assegurar o sucesso do serviço público no Canadá. Já o Ceará, apesar de convergir para um modelo onde recursos humanos são geridos para alcançar resultados, exige-se a transposição de desafios (ROSA *et al.*, p.51, 2006).

No modelo canadense, percebe-se a clara priorização do cidadão como fator determinante dos tipo de serviços escolhidos. O Ceará, por sua vez, ainda está num processo de modificação do seu foco para o cidadão como cliente. Nota-se que, no modelo Canadense, o risco é bem avaliado e controlado (CANADÁ, 2004, p.3). Em contrapartida, no modelo do Ceará, observa-se que a gestão do risco é algo que ainda não foi implementado. Percebe-se que o modelo canadense tem foco de controle integrado, realizando *due diligence* com efetividade. Os recursos e processos são meios para obtenção de resultados e seu *stewardship* garante sua otimização. No Ceará, verifica-se uma tendência de administrar melhor os recursos, ressaltando-se a utilização de sistemas de pregão eletrônico que trazem economia ao Estado.

6.2 Análise Comparativa da Percepção dos Gestores

Traça-se a seguir um paralelo entre as percepções nas pesquisas dos gestores públicos cearenses e canadenses, observando os seguintes pontos comuns nas questões dispostas nas entrevistas: características; benefícios; desafios e propostas de melhorias no modelo de GPR.

Em relação às **características do modelo** de GPR, conforme observado pelos gestores no Ceará, houve uma percepção de que, do ponto de vista da concepção teórica, o modelo foi razoavelmente estruturado, e inverteu a lógica do processo tradicional, partindo-se, agora, da definição dos impactos que deverão ser alcançados para, em seguida, definir produtos, metas, estratégia, instrumentos e indicadores a elas vinculados. Já para os gestores canadenses, GPR já faz parte da própria cultura da administração pública e existe a sustentabilidade do modelo para atingir resultados. Na entrevista com um gestor deste órgão, ele informou que entrou no serviço público há quinze anos e que o modelo coincidia com o próprio Governo, já que, na sua vida profissional ele passou vivenciando seus conceitos e sua prática.

Quanto aos **benefícios do modelo**, verifica-se que a percepção dos gestores do Ceará é a de que esse modelo trouxe um ganho para o serviço público, com a redução de programas,

eliminação de horas desperdiçadas com atividades nem sempre úteis do ponto de vista dos resultados a serem obtidos. Agregam-se, também, novos patamares de eficiência e economia, com melhor proveito no uso dos recursos com a racionalização dos gastos públicos, novo sistema de compras e incremento na governança com instrumentos de acompanhamento e monitoramento de Resultados de Governo. GPR é percebido, pelos gestores, como uma metodologia para combater os problemas sociais e econômicos e promover as condições necessárias ao processo de desenvolvimento do Ceará com justiça social, uma vez que associa as ações aos impactos e resultados desejados. Para os gestores no Canadá, o principal benefício do modelo é o foco de atingir resultados significativos, em termos sociais, econômicos e ambientais para o cidadão canadense. Percebeu-se com os gestores da CIDA que o monitoramento, avaliação, aprendizado, mudanças, performance, transparência e *accountability* são conceitos utilizados na prática do dia-a-dia. GPR é um círculo virtuoso.

Para os gestores cearenses o principal **desafio** é romper com a cultura organizacional tradicional do corpo técnico do Estado. Para eles, apesar da importância de GPR ter sido apropriada pelos gestores, as mudanças não foram bem recebidas pelos servidores em geral e apesar de todo o trabalho de disseminação realizado (cursos, seminários e etc), grande parte dos servidores não o conhece efetivamente e, sendo assim, não o praticam como deviam. No Canadá o maior desafio encontra-se na função de avaliar os programas, que necessita ser aprimorada com um maior número de programas cobertos.

Na percepção dos gestores do Ceará, uma **proposta de melhorias** seria a ampliação da discussão e da divulgação do modelo da gestão, para promover uma maior conscientização dos servidores e da Sociedade a este respeito. Outra proposta seria maior capacitação do servidor. Por fim, eles propõem o estabelecimento de mecanismos de sustentabilidade do modelo, para evitar que, um governante unilateralmente, decida reverter o processo e retornar ao modelo anterior. No Canadá, a proposta de melhoria é ter-se maior consistência das competências dos avaliadores e de *standards* mais claros sobre a qualidade das avaliações.

CONCLUSÃO

O estudo mostra que o modelo de GPR é uma realidade no Estado do Ceará, implantado em 2005, com prosseguimento no Governo Cid Gomes mostrando a importância dos conceitos e a possibilidade de sua sustentabilidade. Verifica-se que sua implantação traz benefícios ao Ceará, sendo o maior impacto, até esse ponto, no planejamento dos programas com foco em resultados, em contrapartida a produtos, passando a ter maior efetividade na execução das políticas públicas.

Na análise comparativa dos modelo de GPR Cearense e Canadense, algumas das causas destas divergências decorem de a atividade da disseminação do Modelo Cearense aos servidores públicos ainda ser limitada, assim como a publicidade do modelo a população é incipiente. Considera-se que o Relatório de Desempenho da Gestão, como um capítulo-parte do processo de prestação de contas ao Tribunal de Contas do Ceará, utilizando conceitos de GPR, tem contribuído para a disseminação da cultura de resultados aos gestores públicos.

Conclui-se da pesquisa, com os gestores cearenses, que, na sua percepção, os conceitos básicos de GPR de planejamento, com foco em resultados para o bem-estar do cidadão, otimizando a gestão dos recursos públicos, foram razoavelmente absorvidos pelos gestores mas não plenamente por todo o corpo de servidores. Neste sentido, o Estado convive com as dificuldades inerentes a todo “choque da gestão”: resistência a mudança, desafios na quebra de paradigmas da cultura burocrática e do ritmo da região. Na pesquisa com os Gestores no Canadá, observou-se que eles conhecem os conceitos de GPR e suas informações refletem um modelo consolidado, amplamente divulgado para servidores e população.

Em termos de limitações do modelo GPR, verifica-se a necessidade de alerta: ao utilizar mecanismos da iniciativa privada, não se desviar da essência do seu papel de Estado. Outro cuidado é não privilegiar GPR como fim, ao ponto de negligenciar as atividades-meio e os processos. E a maior limitação a ser superada é a possibilidade de descontinuidade do processo de implantação do modelo, fato comum da Gestão Pública, haja vista que, ao mudar os governantes, mudam-se algumas orientações. No caso particular do Ceará, surge o projeto da Escola da Gestão Pública, instrumento de viabilização do aprendizado técnico e disseminação da cultura voltada para GPR que consolidaria sua permanência.

Finaliza-se, considerando que, para se ter os padrões ótimos de eficiência, eficácia e efetividade no Estado do Ceará, exige-se ainda um processo de mudanças, que não é fácil nem rápido. Precisa-se repensar os valores do setor público, numa discussão ampla, capacitar e avaliar o servidor e promover a divulgação do modelo e o envolvimento da população na cobrança e acompanhamentos dos resultados de governo.

BIBLIOGRAFIA

AUCOIN, Peter. **The New Public Management**: Canada in Comparative Perspective. Montreal: Institute for Research on Public Policy, 1995.

BANCO MUNDIAL. **Brasil**: estratégias de educação da pobreza no Ceará. O Desafio da modernização incluyente. Brasília: Banco Mundial, 2003.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2000.

BEUREN, Ilse Maria (org). **Como Elaborar trabalhos monográficos em Contabilidade**:

teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2004.

CANADA, **Budget in Brief**. The Honourable Paul Martin P.C., M.P. Minister of Finance. Department of Finance, February 27, 1995. Canada: 1995.

_____. **Managing for results**. Ottawa, Canada, 2000 a.

_____. **Results for Canadians: A Management Framework for the Government of Canada**. Treasury Board of Canada, Ottawa, Canada, 2000 b.

_____. **Integrated Risk Management**. Treasury Board of Canada, Ottawa, Canada, 2004.

_____. **Canada at a glance 2007**. Statistics Canada, Ottawa:2007.

CEARÁ. **Mensagem à Assembléia Legislativa 2007**. Governador Cid Gomes (2007-2010). Fortaleza: SEPLAG, 2007.

FARIAS A. **História do Ceará: dos índios à geração Cambeba**. Fortaleza: Tropical, 1997.

GODOY, A.S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v.35, n.2, p. 57 – 63. mar / abr, 1995.

GOW, J. **A Canadian model of Public Administration?** Ottawa, Canada: 2004.

HOLANDA, M.; MAIA JR. F. Plano de Governo – Crescimento com Inclusão Social. In: HOLANDA, M. (Org.) **Ceará a Prática de uma Gestão Pública por Resultados**. Fortaleza: IPECE, Cap. 1, p. 11-17, 2006.

HOLANDA, M. MEDEIROS, A.C.; MACHADO NETO, V. Operação SWAP. In: HOLANDA, M. (Org.) **Ceará a Prática de uma Gestão Pública por Resultados**. Fortaleza: IPECE, Cap. 7, p. 117-123, 2006.

HOLANDA, M. C.; ROSA, Antônio Lisboa T. **Gestão pública por resultados na perspectiva do Estado Do Ceará**. Nota Técnica, n.11. Fortaleza: IPECE, 2004.

LINDQUIST, E. **A Critical moment: capturing and conveying the evolution of the Canadian public service**. Ottawa, Canada: Canada School of Public Service, 2006.

MEIER, Werner. **Results-based-management: Towards a Common Understanding Among Development Cooperation Agencies**. CIDA, Ottawa, Canada, 2003.

OECD. **Glossary of key terms in evaluation and results based management**. France: OECD - Development Assistance Committee - DAC, 2002.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o Governo**. Tradução de S. F. G. Bath e E. M. Júnior. 6ª edição. Brasília: MH Comunicação, 1995.

RICHARDSON, R. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed., São Paulo: Atlas, 1999.

ROSA, Antonio Lisboa et al. O Marco Lógico da Gestão Pública por Resultados (GPR). In: HOLANDA, Marcos C. (Org.) **Ceará a Prática de uma Gestão Pública por Resultados** Fortaleza : IPECE, Cap. 3, p. 37-53, 2006.

_____. O Modelo Aplicado de Gestão Pública por Resultados (GPR) no Estado do Ceará. In: HOLANDA, Marcos C. (Org.) **Ceará a Prática de uma Gestão Pública por Resultados** Fortaleza : IPECE, Cap. 4, p. 54-75, 2006.

TRIVINOS, Augusto N.S.. **Introdução à pesquisa em ciências sociais : a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**. 2. ed., Porto Alegre: Bookman, 2001.